

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
COLEGIO DE PEDAGOGÍA**

Tesis para optar por el título de Licenciado en Pedagogía

que presenta:

JORGE ZÚÑIGA MARTÍNEZ

Título:

***LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA
POLÍTICA EDUCATIVA***

asesor:

Mtro. GILBERTO R. GUEVARA NIEBLA

Ciudad Universitaria, México D. F. 6 de octubre del año 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres Guadalupe y Jorge,
Por su inmenso apoyo emocional, moral y material.
A Morning, quien ha sido cómplice
De este y mucho otros trabajos que han sido pensados
Para la transformación.
A Adrián, nuestro pequeño nuevo integrante,
Y quien le ha dado nueva vida a una generación avejentada
A los millones de ignorantes e iletrados
Que han sido el motor cotidiano de este y otros proyectos.*

Agradecimientos

Decir que esta tesis fue elaborada por una sola persona sería una falacia que nunca la podría decir con sinceridad. La investigación que hoy presento es fruto de una serie de acontecimientos y encuentros con personalidades que me han orillado a pensar los problemas educativos contemporáneos de México. De esta forma es que presento esta investigación como una propuesta que puede ser un adelanto y superación de las huellas centralistas que existe en nuestro sistema educativo en casi todos sus niveles, y que con esta tesis sólo queremos dar un panorama general de la situación en la que la organización de la educación del Estado mexicano, es llevada a cabo. Empero, lo reitero, el reconocimiento de haber llegado a este punto de mi vida intelectual no es de uno sino de varias personas.

Así, quiero agradecer en primer lugar a mis padres, quienes siempre me respaldaron incansablemente con su apoyo emocional, moral y material, y a quienes les dedico con amor mi trabajo profesional de titulación. A ellos infinitas gracias. También a mi hermana Valeria con quien comencé a expresarle mis primeras preocupaciones profesionales, y por quien, de manera indirecta, estoy en el campo de la educación. Y a Adrián, quien ha traído nueva vida a una generación cada vez más avejentada.

También agradecer el apoyo de Gilberto Guevara Niebla quien acepto dirigir el proyecto de investigación que desde hace dos años me había propuesto y que hoy presentamos los resultados, así como por su paciencia con un estudiante tan insistente e hiperactivo. ¡Gracias maestro por compartir sus conocimientos! Al maestro Alberto M. Arnaut Salgado quien con amabilidad sencillez y dedicación, acepto ser sinodal y revisor de este trabajo, y con quien por las tardes en su cubículo me dio asesorías personales sobre el tema investigado. Y al maestro Javier Olmedo Badía quien amablemente también aceptó ser sinodal y revisor de esta tesis, y con quien desde hace dos años debatíamos en su clase sobre la reforma al artículo 122 constitucional. A ellos mis más sincero agradecimiento y admiración.

A la maestra Laura Santini quien, siendo yo un “extranjero”, dedicó tiempo, y siempre manifestó su compromiso con la presente investigación. La maestra Claudia Lugo quien con su característica gentileza acepto revisar esta tesis. Y a la maestra Margarita Mata quien su actitud y pasión por la pedagogía la sabe contagiar en sus clases y en sus pláticas informales, y hace que los profesionales de la educación nos responsabilicemos cotidianamente con ésta.

A todos mis amigos y primos que me han acompañado en las experiencias más hermosas y excitantes de mi vida, y quienes han vivido y notado mis distintas facetas, especialmente a: Israel L, Yara S, Mauro S (un futuro universitario), Israel A (nuestro futuro economista), Sergio R, Emmanuel M. e Ivan P (¡los Finger!), Alejandra C, Irene M, Edith C, Oswaldo Ch, y especialmente a Noemí quien siempre ha estado en las buenas y en las muy malas apoyándome incondicionalmente desde casi toda mi estancia en la Facultad, a ella infinitas gracias por todo.

También agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México por su hospedaje académico que me ha brindado desde mi incorporación al Colegio de Ciencias y Humanidades, y que a pesar de sus limitaciones y sus conflictos internos (como toda organización humana) goza de un prestigio a nivel nacional e internacional, ya que acoge a miles de profesores e investigadores que cotidianamente muestran su pasión profesional en las aulas universitarias. Y a la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM por su cobijo académico, y por contar con una planta de profesores e investigadores de excelencia. Y por último, pero no por ello menos importante, a los millones de mexicanos que hacen posible que la educación superior pública se sostenga, y a quienes les quiero retribuir ese esfuerzo con esta investigación que está pensada para ellos.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	10

CAPÍTULO I.

EL ESTADO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA: EL CENTRALISMO MEXICANO

I.1	Introducción.....	18
I.2	El arribo de Díaz al gobierno.....	19
I.2.1	La influencia de los positivistas mexicanos.....	19
I.2.2	La ideología positivista: La sociedad positiva y el Gobierno fuerte.....	20
I.2.3	La búsqueda del orden social.....	22
I.2.4	El sistema político de Díaz para el orden social.....	23
I.3	La revolución mexicana.....	27
I.3.1	Los actores de la Revolución mexicana.....	28
I.3.2	La victoria de la revolución maderista.....	29
I.3.3	Conflicto entre revolucionarios.....	30
I.4	La constitución del Estado de la Revolución mexicana.....	32
I.4.1	Rasgos del Estado revolucionario y consolidación política del centro.....	35
I.5	La herencia y la política populista, y la aportación posrevolucionaria.....	38
I.5.1	Álvaro Obregón.....	39
I.5.2	Plutarco Elías Calles.....	39
I.5.3	Lázaro Cárdenas.....	40

CAPÍTULO II

PRIMERA CENTRALIZACIÓN POSREVOLUCIONARIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

II.1	Introducción.....	44
------	-------------------	----

II.2	La educación y la centralización en el porfiriato: antecedentes de la primera centralización educativa.....	45
II.3	El proyecto educativo de Vasconcelos y la creación de la Secretaría de Educación Pública.....	48
II.3.1	La SEP y el gobierno del sistema de educación.....	51
II.3.2	La escuela rural mexicana.....	53
II.4.	La expansión del sistema educativo federal en la educación socialista.....	55
II.4.1	Narciso Bassols.....	55
II.4.2	El periodo cardenista.....	56
II.4.2.1	La reforma al artículo 3° y la Ley Orgánica de Educación.....	58
II.4.2.2	La primera reforma al artículo 3° constitucional.....	58
II.4.2.3	La Ley Orgánica de Educación.....	61

CAPITULO III

SEGUNDA CENTRALIZACIÓN POSREVOLUCIONARIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

III.1	Introducción.....	66
III.2	Antecedentes de Jaime Torres.....	68
III.2.1	La Ley Orgánica de 1942 y el fortalecimiento del centralismo.....	69
III.3	Primera gestión de Jaime Torres Bodet en la SEP (1943-1946).....	71
III.4	Unificación de los trabajadores de la educación: la creación del SNTE.....	77
III.4.1	Antecedentes de la unificación magisterial.....	78
III.4.2	Creación del SNTE.....	80
III.4.3	Los motivos de la unificación en un mismo sindicato.....	82
III.4.3.1	El pago de los salarios.....	82
III.4.3.2	La federalización de la educación: establecimiento de un mismo sistema.....	83
III.5	Segunda gestión de Jaime Torres Bodet en la SEP (1958-1964).....	84
III.5.1	El Plan de Once Años: el crecimiento del sistema federal.....	85
III.6	Los primeros proyectos y políticas de desconcentración.....	88

CAPÍTULO IV

PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

IV.1	Introducción.....	92
IV.2	El proceso de desconcentración.....	94
IV.2.1	La necesaria desconcentración de la SEP. Búsqueda de la eficiencia administrativa.....	96
IV.2.2	Las acciones para la desconcentración.....	97
IV.2.3	Paralejía del proceso de desconcentración.....	101
IV.3	De la desconcentración a la descentralización.....	102
IV.3.1	La crisis de la educación.....	103
IV.3.2	Tratar el problema desde fondo.....	104
IV.3.3	Las acciones de descentralización.....	105
IV.3.4	El argumento tácito de la modernización.....	106
IV.4.	Interrupción de la descentralización.....	107
IV.5	Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).....	108
IV.5.1	Modernización de la estructura de los servicios educativos: la descentralización.....	109

CAPÍTULO V

SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

V.1	Introducción.....	114
V.2	La urgencia de delegar la responsabilidad de los servicios educativos.....	115
V.3	El ANMEBN: Acuerdos y políticas.....	116
V.3.1	La reorganización del sistema educativo.....	117
V.3.2	Reformulación de los contenidos y materiales educativos.....	119
V.3.3	Revaloración de la función magisterial.....	120
V.4	La Ley General de Educación de 1993.....	123
V.4.1	La gestión en el sistema de educación básica en la LGE.....	125
V.4.2	El SNTE y la LGE: resquicios y vacíos.....	130
V.5	Los alcances: el comienzo de una gestión democrática.....	132

CAPÍTULO VI.

UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO PARA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

VI.1	Introducción.....	136
VI.2	El estado de la democracia en el sistema de educación básica.....	138
VI.2.1	El federalismo en el sistema de educación básica.....	140
VI.2.2	La participación social: los padres de familia, los maestros, la sociedad y los especialistas.....	143
VI.2.2.1	Los padres de familia.....	143
VI.2.2.2	El magisterio.....	145
VI.2.2.3	La participación social.....	146
VI.2.2.4	Los investigadores y especialistas de la educación.....	150
	CONCLUSIONES.....	153
	BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....	157

INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial de esta investigación es el de mostrar como se gestó el proceso de descentralización de los servicios educativos en el nivel básico en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo desde el principio de la investigación teníamos presente que el cumplimiento del objetivo era complicado, y que necesitábamos recurrir necesariamente a la historia siguiendo el camino que tomó la forma de gobierno y gestión del sistema educativo mexicano que se desarrolló anteriormente a la política de la descentralización que comenzó a aparecer con intensidad a finales de la década de los setenta. Por otra parte, no haber considerado la implicación histórica que el tema de la descentralización supone, hubiera sido un error metodológico que hubiera impedido mostrar el centralismo y autoritarismo que precedió a los primeros proyectos de descentralización, mismos que quedaron sedimentados en la estructura del sistema de educación básica que prevalece hasta hoy.

El sistema político (las reglas informales, no constituidas, que “determinan la manera de hacer las cosas, de conducir los procesos políticos, de lograr la estabilidad o de regular el cambio político”¹) del siglo XX en México estuvo caracterizado por el unipersonalismo, el centralismo y el autoritarismo que se configuró en el sistema político mexicano a partir del presidente Porfirio Díaz, y el cual se extendió hasta finales del siglo XIX. Paradójicamente debe notarse que el régimen político (las leyes y normas constituidas del Estado),² desde la constitución de 1857 ha sido la republicana, popular, representativa y federal, y esto debe verse como base de un régimen cuya forma de gobierno está diseñada para que la gobernabilidad y el gobierno de las instituciones públicas permita la participación del gobierno central o federación, las entidades federativas, y el pueblo, es decir una forma democrática de gobierno. Importa subrayar que la promulgación de la constitución de 1917, no cambió sustancialmente el régimen político de México, por el contrario, se afirmó como la estructura del régimen institucional, pero su aportación de los constitucionalistas de 1917 se ubicó en el énfasis que pusieron en los municipios y en los derechos sociales. De tal forma que México ha vivido durante el siglo XX con un régimen democrático y participativo a los diferentes ordenes de gobierno, pero que en la práctica de la política ha fungido como presidencialista y centralista junto con la idea del hombre fuerte.

¹ Medina, Luis. *Invencción del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, Fondo de Cultura, 2004, p. 18.

² *Ibidem*.

La forma de gobierno y gobernabilidad del sistema político trasminó hacia la gestión de la institución educativa que nace como producto de la revolución mexicana: la Secretaría de Educación Pública (SEP). Cabe mencionar que ésta por las condiciones políticas y económicas que el país vivió durante los años posteriores inmediatos de la revolución mexicana, junto con un receso en la política centralizadora de los servicios educativos durante el gobierno constitucionalista (1917-1921), se constituirá en la época posrevolucionaria (1921), cuando el entonces rector de la Universidad Nacional de México José Vasconcelos, comenzó a implementar campañas de alfabetización en las zonas rurales del país desde la misma Universidad, proyecto que tiempo después se implementará desde las oficinas de la SEP. Ya con la creación de la secretaría de educación el gobierno federal comenzaría a crear y establecer escuelas rurales en todos los estados de la República. También con la nueva Secretaria establecida, el gobierno federal comenzaría a firmar convenios con los estados para coordinar y/o absorber los sistemas de educación estatales. De esta forma los representantes del gobierno federal comenzarían a tener una gran influencia sobre las decisiones académicas, administrativas y políticas que se diseñaban y se ejercían en la educación nacional.

Posteriormente a este periodo, el proyecto vasconcelista y la centralización de los servicios educativos avanzará durante la década de los veinte y de los treinta, y tendrá un apoyo considerable durante la época socialista. A pesar de los grandes esfuerzos y la continuidad de la educación posrevolucionaria, será en la época de la gestión socialista cuando las escuelas rurales federales tengan un incremento considerable, para así engrandecer las dimensiones del sistema educativo federal. Así mismo durante este periodo se presentaron varios acuerdos para que el sistema educativo federal absorbiera y/o se responsabilizará técnicamente, e incluso educativamente, de algunos sistemas estatales, con lo cual el sistema federal afirmaba su poderío en la educación nacional. También es menester considerar el proceso de la primera reforma que se hizo al artículo 3° y la Ley Orgánica de Educación de 1939, con estas reformas se consolidó la exclusividad por parte del estado para otorgar educación a obreros y campesinos, así como su facultad para determinar los planes y programas de estudio. Dicha reformas representaron sin duda un golpe serio a favor de la centralización de la educación, ya que ésta no se limitaba sólo a una situación administrativa o política, sino que ahora sí comenzaba la propiamente educativa. Así hasta la reforma cardenista comprendemos el primer periodo de lo que hemos llamado como *Primera Centralización de los Servicios Educativos (PCSE)*, ya que es con la

creación de la SEP y el comienzo de la presencia del sistema educativo federal en los estados, y la centralización que surge del periodo cardenista, cuando se conforman las bases de la organización y la gestión del sistema de educación básica que nace en la época de la posrevolución.

Enseguida a esta Primera Centralización en la que se formaron las bases del futuro del sistema educativo, se abre una nueva etapa en la cual se afirma, consolida y le acaba de dar los últimos detalles al centralismo de los servicios educativos. Sobre esto cobra relevancia la primera gestión de Jaime Torres Bodet con quien el espíritu que nace de la revolución cambió y se alejó de la educación oficial en las escuelas mexicanas, llegando de esta manera el espíritu liberal a la educación. También cobra especial importancia la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que es la organización en la cual se aglutinan todos los maestros de la educación básica. Desde entonces el SNTE cobra un papel protagónico en la gestión y la política educativa, y en algunas etapas el sindicato fungió como aliado a la política educativa oficial, y en otras como opositor, como por ejemplo cuando comenzó a gestarse el largo periodo de la descentralización. La creación del SNTE fue un evento que estuvo motivada por las mismas autoridades federales para poder así tener mayor éxito en la centralización de la educación. Después de este evento histórico, encontramos un segundo momento de la centralización durante la segunda gestión de Jaime Torres en la SEP, cuando desde el ejecutivo federal implementó el famoso Plan de Once Años. Durante la gestión de éste se presentó un apoyo compulsivo a la centralización de la educación mediante un intenso plan que estableció miles de escuelas federales en los estados, lo cual representó un ensanchamiento exacerbado del sistema educativo federal, y junto con ello una creciente influencia de la SEP en la educación y formación de un gran número de estudiantes incorporados a la administración federal. De tal forma que estos elementos (la incursión de la ideología liberal en la educación, la centralización por otras vías mediante la creación del SNTE, y la expansión exacerbada del sistema educativo federal) los hemos considerado como los más representativos de una segunda etapa del centralismo, la cual la hemos denominado *Segunda Centralización de los Servicios Educativos (SDSE)*.

Hacia la década de los 70, junto al enorme crecimiento del sistema escolar comenzó a percibirse que el centralismo comenzó a causar estragos y efectos negativos en la calidad de la educación y del sistema educativo; el deficiente aprendizaje de los alumnos, la mala preparación de los maestros, la ineficacia en la cobertura del sistema

de educación básica, deserción y una administración que entorpecía las funciones del sistema educativo, se denunciaron en esos años y se pensó que, al menos parcialmente, eran producto del centralismo de los servicios educativos. De modo que para abatir esos efectos negativos se requería de un cambio estructural en la forma de organización y distribución de las funciones administrativas de la propia SEP. En efecto, el problema se tenía que atacar entonces desde la raíz. Así la desconcentración o descentralización administrativa hizo su aparición como la vía más oportuna para una redefinición en la propia organización interna de la SEP. De esta forma es que las primeras políticas de descentralización fueron meramente administrativas, y que no ponían en juego el control que la SEP guardaba para el sistema educativo. Los primeros pasos se dieron con los primeros proyectos y políticas de descentralización que particularmente fueron impulsados por el secretario Fernando Solana (1977-1982) y dicha política tuvo continuidad en la agenda gubernamental en materia educativa, tal fue el caso del sexenio de Miguel de la Madrid, que declaró darle prioridad a la descentralización política de los servicios educativos a los estados, pero que paradójicamente no se presentaron avances al respecto. Y posteriormente con el presidente Carlos Salinas de Gortari y su primer secretario de educación, Manuel Bartlett, con quien comenzaba a intensificarse la descentralización y a ser uno de los objetivos primordiales del gobierno de Salinas. Sin embargo, en el lapso de tiempo que duró el primer secretario de este periodo sexenal, la descentralización se quedó en proyecto, principalmente por malas negociaciones con el SNTE, teniendo que esperar la consumación de la descentralización unos años más. Así, identificamos a esta primera etapa de la descentralización que es cuando comienza las primeras políticas serias de descentralización y su intensificación, como la *Primera Descentralización de los Servicios Educativos (PDSE)*.

Aunque la descentralización tardó años en consumarse, los proyectos que ya se habían trabajado desde el Ejecutivo federal y la SEP, ya habían marcado un antecedente y experiencia para negociar con los gobernadores de los estados y sobre todo con el propio SNTE. Y así finalmente se llegó en mayo de 1992 a un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) que en materia de descentralización estableció que las escuelas federales serían transferidas a los gobiernos de los estados, así como los alumnos y los maestros que pertenecían al sistema educativo federal. Por otra parte, en el acuerdo se establecía un nuevo capítulo que había sido olvidado por la SEP por décadas: la participación social en el sistema de

educación básica. Sin duda este apartado era una novedad para la historia centralista en la gestión y el gobierno del sistema de educación básica. Posteriormente los pactos del acuerdo se reglamentaron y se hizo en 1993 una nueva ley que los reglamentaba, la Ley General de Educación (LGE). Ésta contenía ya las nuevas funciones y facultades de la SEP, y la nueva organización del sistema de educación básica. La ley general fue el emblema legal del largo camino de la descentralización que culminó con el ANMEBN. No obstante el avance que se tuvo con la firma del ANMEBN y la creación de la LGE, la organización del sistema educativo aún guardó las huellas sedimentadas del centralismo mexicano, ya que la descentralización se limitó a la transferencia del sistema educativo federal a los estados, y no así una descentralización y una función compartida sobre el desarrollo de la educación nacional. Por ende, hemos llamado *Segunda Descentralización de los Servicios Educativos (SDSE)* a esta etapa de culminación de un proceso administrativo que se había trabajado desde hace más de una década.

No obstante los avances por transferir los establecimientos educativos a las entidades federativas y compartir la responsabilidad de las escuelas de educación básica, así como los avances serios que se crearon para formar una estructura más participativa para el gobierno del sistema de educación básica a partir de la LGE, la democracia en la gestión del sistema de educación básica está ausente. Formalmente las funciones que han sido delegadas y transferidas a los estados son de tipo administrativas, y se les otorga una cierta consideración en cuestiones educativas y académicas, como por ejemplo considerar sus opiniones para la creación de planes y programas de estudio, empero quien tiene la facultad (de acuerdo con el artículo tercero de la constitución) de determinarlos es el Ejecutivo federal, y lo mismo ocurre con los libros de texto gratuitos para educación básica. Otras decisiones sustanciales del sistema de educación básica, como lo son las reformas a los niveles educativos obligatorios o la distribución del gasto educativo, son acciones que no están lo suficientemente consensuadas con los diferentes actores involucrados e interesados en la educación y el desarrollo del sistema educativo. Por lo antes dicho, la estructura democrática del sistema educativo a través de consejos de participación social está constituido formalmente, pero está no sea puesto en marcha para el beneficio de una mejor educación y un sistema educativo más eficiente.

Finalmente cerramos la investigación presentando un análisis del estado de la gestión democrática en el sistema de educación básica, retomando el marco histórico que desarrollamos, así como los avances que se han presentado en el aspecto de la

democracia a partir de la LGE. . Así, mostramos una revisión de la situación actual de los principales sectores interesados en la educación (padres de familia, maestros, especialistas de la educación) en cuanto a su participación en las decisiones sustanciales del sistema de educación básica.

Capítulo I.

El Estado de la Revolución mexicana: el centralismo mexicano.

I.1 Introducción

La historia de México del siglo XX se ha visto marcada por el arribo de gobiernos autoritarios que han concentrado el poder en un sólo nivel de gobierno: el Gobierno Federal (GF). Sobre él ha recaído la última palabra concerniente al quehacer y el desarrollo político, económico y cultural del país. Y fue apenas a finales del siglo pasado cuando comenzaron los esfuerzos políticos para desconcentrar el poder de la federación, y construir un sistema en donde, tanto las autoridades gubernamentales en sus tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) como los sectores de la sociedad, compartan la responsabilidad de la toma de decisiones. Esto sería la un sistema democrático. En la democracia la sociedad no es un personaje pasivo, sino activo y el gobierno federal no lleva toda la batuta, sino que involucra a sus representados en el ejercicio del poder.

En la Revolución mexicana, ante un régimen autoritario como el de Porfirio Díaz, hubo la necesidad de recurrir a una lucha armada para derrocar este gobierno y establecer un sistema democrático basado en el principio de “sufragio efectivo, no reelección”. Sin embargo, a pesar de que los más desfavorecidos eran los campesinos y los obreros, no fueron ellos quienes comenzaron la lucha por la democracia, sino la clase media (pequeños propietarios, industriales e intelectuales). En efecto, esta clase media (representada en la revolución por Francisco I. Madero) fue la protagonista de un capítulo sumamente representativo en la historia del país como lo fue la Revolución mexicana.

Sin embargo con el triunfo de Madero (liberal) la idea de un gobierno enérgico no desapareció; por el contrario, se afirmó la concentración del poder en el GF sólo que las prácticas cambiarían con respecto al sistema político anterior diseñado por Díaz; en el nuevo esquema se recurriría a la constitución política y a la institucionalización del sistema autoritario y centralizado. Y aunque la constitución de 1917 representó un gran avance en la dirección de forjar el nuevo sistema político, este proceso todavía tardará más de 15 años en terminar de ser completamente confeccionado.

Dicho lo anterior, en el presente capítulo esbozaremos la forma en que se constituyó y consolidó el *centralismo mexicano*, característico del sistema y régimen político del siglo XX. De tal forma que para entender los rasgos centralistas que se fortalecieron al término del largo proceso de la revolución mexicana, es necesario abordar de manera sucinta al menos la etapa anterior a ésta: el porfiriato. En él

encontraremos rasgos políticos que permanecerán en los gobiernos ulteriores, tal como la insistencia de mantener y reforzar el establecimiento de un gobierno fuerte con control sobre el territorio periférico nacional y sobre todos los ámbitos de la sociedad. Posteriormente abordaremos la organización política formal que nace como producto de la revolución (el Estado), así como el nuevo estilo político populista que surge con el gobierno de Carranza: la política populista. Por último, comentaremos la aportación política de los regímenes posrevolucionarios, particularmente los períodos presidenciales liderados por Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, y Lázaro Cárdenas. Ellos darán los últimos detalles a la arquitectura del centralismo político mexicano, sobre todo Cárdenas, quien sabrá darle la institucionalidad adecuada a las demandas e inconformidades tanto del sector campesino como del obrero.

I. 2 El arribo de Díaz al gobierno.

Tras la revuelta de Tuxtepec contra el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz llegó a la presidencia de la República mexicana en 1877. El punto nodal de esta revuelta fue el debate sobre el reestablecimiento de la Constitución de 1857. Los principios que orientarían desde entonces al gobierno que sucedía al de Lerdo de Tejada fueron imponer la paz y promover los intereses legítimos.¹

Tras una larga temporada en la que en el país la disputa por el poder, principalmente federal, se intentaba y lograba desde la vía no institucional, sino por la revolución y la revuelta armada, el discurso político que Díaz ofrecía al pueblo era de paz, ya que éste se encontraba desgastado de tener que defenderse por su propia mano. En efecto, el pueblo estaba falto de un proyecto que le ofreciera una estabilidad, pacificación social y garantía seguridad nacional;² en ese sentido el proyecto de Díaz era la opción adecuada para el momento histórico.

I.2.1 La influencia de los positivistas mexicanos.

Detrás de los más de treinta años del gobierno de Porfirio Díaz se encontraba, como en todo proyecto político, un *marco ideológico* desde el cual sustentaba y orientaba su

¹ Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. 23ª. reimpresión, México, Era, : 2003, p. 39.

² *Ibidem*. p. 39-40. pp. 2. *apud*. Valadés, J.C. El porfirismo. Historia de un régimen. El nacimiento (1876-1884), Antigua librería Robredo, de José Porrúa e Hijos. México 1941, p. 18.

práctica política. Esta ideología como tal se empeñaba en imaginar y construir un modelo ideal de sociedad, al cual habría que llegar por medio de las políticas que se impulsaran en los diferentes campos de desarrollo nacional: económico, educativo, social, etc. Así el pensamiento ideológico que caracterizó la etapa porfiriana, como se ha mostrado en diversos trabajos historiográficos,³ fue la filosofía positivista.

Entre los grandes pensadores del positivismo que tuvieron mayor participación en el porfiriato destacan: Gabino Barreda, Justo Sierra, José Yves Limantour, Emilio Rabasa, entre otros.⁴ Este último, sin minimizar el papel de los demás, fue sin duda el ideólogo que tendrá un mayor apego a la política y el gobierno de Díaz justificando sobre todo la posición de un “Poder Ejecutivo” fuerte.⁵ No sobra decir que este grupo de científicos, antes de la llegada de Díaz a la presidencia, se encontraba al margen del ejercicio de las instituciones públicas, empero su inquietud por participar en la política nacional se saciará cuando Díaz les de la oportunidad de fungir como sus asesores y por lo tanto pudiesen demostrar que la ideología que pregonaban era compatible con la realidad concreta del país. Este grupo de intelectuales será reconocido en la historia de México, como *los científicos*.⁶

I.2.2 La ideología positivista: La sociedad positiva y el Gobierno fuerte.

Influenciados por el positivismo del sociólogo Augusto Comte, los científicos mexicanos concebían el funcionamiento social similar al funcionamiento natural de las “especies”, adoptando fielmente dos principios fundamentales del positivismo "comtiano", *orden y progreso*. Sobre estos principios teóricos se edificó la ideología porfiriana que permeó la manera de gobernar de Porfirio Díaz. Córdova nos dice sobre la ideología positivista:

Con una filosofía traída de afuera y ambientada magistralmente, el positivismo europeo (primero Comte y luego Spencer y Mill), ellos [los positivistas mexicanos] se empeñaron en demostrar que la historia de México había sido un caos del que surgía la exigencia del orden social; que el

³ Dos trabajos historiográficos básicos sobre este tema son: Córdova. *op.cit. passim*. Cáp. I. y González, Luis. “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2005., p. 669-684.

⁴ Estos tres pensadores del positivismo mexicano fueron los personajes que tuvieron mayor participación e influencia en Díaz, sin embargo en este núcleo también se encuentran: Porfirio Parra, Telésforo García, Miguel y Pablo Macedo, Joaquín D. Casasús, entre muchos otros.

⁵ Córdova, *op.cit.*, pp. 59-63.

⁶ *Ibidem.*, pp. 44-45.

motor de la vida social era la evolución indefectible hacia el progreso, y que en un pueblo tan atrasado como el nuestro no había otra salida para procurar el progreso de *la institución de un gobierno fuerte*; de tal manera, el porfirismo se presentaba como el punto culminante de la historia de México, como una necesidad *dictada por la naturaleza misma de las cosas*.⁷

Así los positivistas evolucionistas tenían confianza plena en su interpretación "biologicista" de la sociedad y del transcurso histórico de México. Para ellos las etapas históricas de intervenciones extranjeras y la lucha contra las mismas, eran estadios propios de una "evolución" del "proceso natural biológico". Extrapolada esta ideología a la política, la ecuación perfecta para el desarrollo político y económico deseable de toda nación, podría esquematizarse de la siguiente forma: *caos-autoritarismo-libertad*. Emilio Rabasa escribía en *La evolución histórica de México*:

El dictador fue, que en los países latinoamericanos ha hecho la unidad y la disciplina que en Europa fue obra del poder absoluto, no apareció en México en cincuenta años, sea porque el hombre faltaba o porque la ocasión no era propicia. Santa Anna no sabía mantenerse; Juárez no vivió lo bastante y había consumido siete años en guerras. Pero Juárez preparó el sistema, y la intervención francesa el campo para el gobierno de cohesión nacional, de suerte que para crear la dictadura sólida, larga y fecunda de Díaz, concurren oportunamente la situación hecha y el hombre necesario para aprovecharla.⁸

Bajo esta perspectiva también la democracia era vista como otro estadio del desarrollo nacional posterior a la unificación del país, y se necesitaba de un gobierno central enérgico que se impusiera por encima de todos los poderes políticos, incluso del Poder Legislativo. Sólo después de este proceso biológico del cual, según Rabasa, ninguna nación podía escapar, ni siquiera los Estados Unidos (ya que era una "nación enteramente europea transplantada a América"), la nación era digna del disfrute y gozo de las libertades democráticas.⁹ Así también para Pablo Macedo, otro miembro del grupo de los científicos, el fin era pasar de una libertad expresada formalmente en la ley a una libertad real, para lo cual era indispensable "la subordinación efectiva a un jefe supremo que obra dentro de determinadas reglas superiores, sin quebrantarlas jamás en ningún caso".¹⁰

⁷ *Ibidem.*, p. 45. Las cursivas son mías.

⁸ Citado por Córdova, *Ibidem.*, p. 51.

⁹ *Cfr. ibidem.*, p. 51.

¹⁰ *Idem.*

Señalado lo anterior, se puede observar como es que el establecimiento de un gobierno fuerte rígido y autoritario fue ideológicamente justificado, incluso hasta científicamente, Porfirio Díaz buscará incansablemente la realización de los principios originales y fundamentales de la ideología del porfirismo: *paz, orden, progreso, seguridad, prosperidad y estabilidad*.¹¹

I.2.3 La búsqueda del orden social.

A la llegada de Porfirio Díaz al poder federal, la reconstrucción de la estabilidad social mexicana era una necesidad de primer orden. Para ello ésta llegaría por dos vías: a) por la ciencia, ya que con base en sus principios y criterios (basados en la demostración), la diversidad de pensamiento y opiniones se reconciliarían entre sí, sobreestimando así la ciencia sobre los sentimientos y las creencias,¹² y; b) por una función políticamente enérgica y autoritaria del gobierno central.

En el primer punto señalado la educación cobraría un importante papel dentro de la nueva sociedad, ya que ella formaría a las futuras generaciones bajo una disciplina científica, y así las diferentes conciencias podrían unificarse con los principios objetivos de la ciencia, y de esta forma se podría alcanzar el punto límite: *la sociedad positiva*. Para la realización de este fin más que “la acción compulsiva del Estado” lo que se necesitaba era la difusión planificada de la educación científica.¹³

Sobre el segundo punto señalado la función primordial del gobierno central sería resguardar el orden y la paz social que la sociedad reclamaba tras un largo periodo de revueltas armadas, y para ello “[...] era preciso que el Estado se avocara a la protección de los individuos que deseaban la paz y el orden y con cuya actividad harían realidad en un *futuro indeterminado* la verdadera libertad política”.¹⁴

Ésta será la historia que se reproducirá durante gobierno del Díaz, ya que él se concentrará inexorablemente en hacerse la persona indicada para resguardar y cumplir los mandatos que el había manifestado, anulando así toda posibilidad de libertad y

¹¹ *Ibidem.*, p. 46.

¹² *Ibidem.*, p.47.

¹³ *Ibidem.*, p. 53-56. Esta línea de pensamiento sobre la sociedad positiva mediante la educación científica será propia principalmente del “fundador” del positivismo en México, Gabino Barreda. Sin embargo posteriormente los positivistas entraron a un debate conceptual y se dividirán entre quienes comparten fielmente la posición positiva de Comte o la Spencer, la primera corriente encabezada por Barreda y la segunda por Justo Sierra.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 57. El subrayado es mío.

expresión política que fuera en contra de su gobierno,¹⁵ así como la libertad para un gobierno democrático, dedicándose básicamente a la administración de los bienes materiales y económicos, y aprovechando el fracaso de la creación de partidos políticos que de alguna forma le hicieran contrapeso a sus decisiones.¹⁶ Aunado a ello también es menester considerar y destacar un elemento histórico-político que es de suma relevancia tanto para continuar el objetivo del orden social, como para el prolongado periodo porfirista: la *invención de un sistema político* que Díaz se vio en la necesidad de configurar. A continuación profundizaremos sobre este punto.

1.2.4 El sistema político de Díaz para el orden social

El largo tiempo de Díaz en la presidencia estuvo muy bien acompañado por una serie de acuerdos, arreglos, negociaciones y conciliaciones políticas que hizo con los diferentes grupos políticos y los diferentes sectores sociales del país. A esta serie de habilidades y destrezas políticas a las que se vio, de alguna manera obligado a imaginar, diseñar y practicar, será lo que comenzará a operar como *sistema político*, el cual sugiere el diseño de reglas informales que rebasen las limitaciones y capacidades que las reglas formales (jurídicas) imponen, con el fin de encontrar condiciones de gobernabilidad y estabilidad social-política nacional.¹⁷

En el gobierno de Díaz lo que políticamente se vivió fue una articulación del sistema formal jurídico y la invención de una serie de reglas que posibilitaran trabajar ese sistema formal, pero con el toque de gobierno unipersonal y autoritario.¹⁸ El marco

¹⁵ Para la represión de las libertades políticas, Díaz usaba sin menoscabo tanto la fuerza pública, como el uso de las leyes. Este tipo de actos represivos fue ejercido en varias ocasiones contra los periódicos, los escritores de los mismos, y los editorialistas, quienes a través de ellos manifestaban su inconformidad e intolerancia con un gobierno autoritario y que no daba paso al ejercicio del poder por parte de otros grupos políticos. Así desde 1892 con la clausura de los periódicos *El Demócrata*, *El 93*, y *La Oposición*, comenzará cesantemente esta actividad represora contra este grupo que fue el más castigado durante el porfiriato hasta 1910 cuando se cierran los siguientes periódicos: *El Antirreleccionista*, y el *Constitucional* en 1909, y *El Paladín*, *El Chicano*, *El Sufragio Libre*, *Redención* y *Diario Hogar* en 1910. Cfr. Medina, Luís. *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 326-327. También las represiones de las huelgas de Cananea y Río Blanco, y las represiones a las rebeliones en el Valle del Yaquí y la de Tomochic en la sierra de Chihuahua, son muestras del autoritarismo y despotismo con que Díaz llevaba a cabo su gobierno contra los grupos, en este caso obreros, que recurrieran a la alteración del orden público como medio para conseguir sus fines personales o de grupo. *Ibidem.*, p. 287.

¹⁶ Cfr. Córdova, *op.cit.*, p. 40. apud. *Los presidentes de México ante la nación*, cit. T. II, pp. 16 y 17. Para una síntesis precisa de la interrupción y proyectos fallidos de la creación de partidos políticos durante el porfiriato Véase Medina, Luís. *op.cit.*, pp. 339-341.

¹⁷ Cfr. Medina. *op.cit.*, p. 280.

¹⁸ Como lo apuntamos arriba la idea de hacer del presidente una figura políticamente fuerte y que estuviera por encima de cualquier otro poder institucional y no institucional fue ampliamente promovida

legal desde el cual Díaz actuará será la Constitución de 1857, en la cual se afirmó, con algunos cambios no sustanciales la Constitución de 1824, y por tanto el sistema federal de gobierno expresado ahí mismo: el sistema federal.¹⁹ Si bien Díaz durante su gobierno no hará modificaciones sustanciales para modificar la forma de gobierno institucionalizada en la Constitución de 1857, y por el contrario, afirmaba el modelo de gobierno económico liberal²⁰ fomentando la desigualdad en la relación social entre propietario-trabajador y propietario-campesino, esto llegará a su límite y hará erupción a finales de la última década de su gobierno.²¹

Un rasgo característico del sistema político de Díaz fue la creación, para la presidencia de la república, de una posición política de centro que permitía a Díaz actuar como mediador entre grupos con el fin de alcanzar el orden social y político. Un segundo rasgo del sistema era mostrarse “tolerante, incluso generoso, con los enemigos y adversarios de otros tiempos siempre y cuando no recurrieran a la alteración del orden público como medio para conseguir sus metas personales o de grupo”²², pero a su vez dicha tolerancia cuando llegaba a sus límites, es decir cuando un grupo alteraba el orden social y se sublevaba, el general Díaz no dudaba en acudir a la vía de la represión militar.²³

La eficacia de esta forma de gobierno tuvo éxito por la forma en que fue construido, el cual se basó en el entendimiento de Díaz con los personajes más

por la ideología positivista, específicamente por Emilio Rabasa ya que sólo esta figura fuerte podría conseguir la unión y paz nacional.

¹⁹ Medina nos dice: “Si se revisan comparativamente las facultades de ambos poderes en las constituciones de 1824 y 1857, no hay grandes diferencias, salvo en tres puntos: el primero es el establecimiento de un Congreso unicameral; el segundo, la facultad que tenía el Congreso para citar a los secretarios del Despacho a placer para informar el estado de sus respectivos ramos, y el tercero y más importante, que la elección indirecta de presidente terminaba con la sanción del Congreso, erigido en Colegio Electoral -y concluye Medina. Ciertamente, los constituyentes de 1856-1857 fueron tan soberanistas como los de 1824, pero quisieron un Congreso unicameral tipo convención como el medio más eficaz para transformar a la sociedad”. Medina. *op.cit.*, pp. 280-281.

²⁰ Córdova. *op.cit.*, p. 41. En el aspecto político Díaz no afirmaría en la práctica el sistema político-liberal-democrático, sin embargo nunca hubo una reforma sustancial que modificara este modelo de gobierno constituido desde 1824 y posteriormente en 1857. Pero sí fue en el aspecto económico en donde Díaz habrá de ser explícitamente la continuidad de la lógica económica liberal. De esta forma se formaba un gobierno liberal con filosofía positivista.

²¹ *Cfr. ibidem.*, pp. 88-89.

²² Medina. *op.cit.*, p. 287.

²³ Por ejemplo, en una carta de 1885 al general Francisco Tolentino, gobernador de Jalisco, cuando hubo el levantamiento de algunos pueblos, el general Díaz escribía: “Ordené al señor Coronel Margain que marchara con su Batallón á Tepic, no precisamente porque crea que el Señor Gral. Romano necesitaba de mayor número de fuerzas, pues con las que tiene al mando de tan buenos jefes bastan á pacificar aquellos pueblos; pero sí porque es necesario hacer entender al País lo que tiene que esperar todo el que se subleba [sic] contra las autoridades legítimas, así es que continuaré mandando fuerzas, si fuere necesario”. Archivo Porfirio Díaz, Universidad Iberoamericana. Carta de Porfirio Díaz a Francisco Tolentino del 12 de marzo de 1885, legajo 41, caja 7.15, documento 325, citado por Medina, *op.cit.*, p. 288.

destacados de cada grupo o sector, evadiendo toda relación importante entre ellos mismos. Como nos dice Medina, gráficamente este sistema puede ser representado con una estrella, “en la cual él [Díaz] ocupaba el centro de los radios, sin que estos últimos tuvieran relaciones importantes entre sí [...]”.²⁴

Pero Díaz por sí solo no habría imaginado la urgencia y necesidad de perfilar una serie de reglas informales que le dieran gobernabilidad al país. El tránsito para que Díaz llegara a esta conclusión, fue la propia vivencia y experiencia política. Un acontecimiento histórico de importancia para la invención del sistema político, siguiendo a Luís Medina, fue la convocatoria a elecciones de 1867. En ésta Juárez “quiso sacar adelante una serie de reformas constitucionales mediante un plebiscito sin pasar por el procedimiento que la propia constitución señalaba para su reforma, con el fin de autorizar al Congreso ordinario, que entonces se elegiría para realizarlas”.²⁵ Estas reformas eran:

La restauración del Senado; la facultad de veto a las medidas del legislativo para el presidente de la República; que las relaciones entre ejecutivo y legislativo fueran por escrito y no mediante comparencias; restricciones a la Diputación Permanente para citar a sesiones al Congreso en los recesos de éste y, finalmente, determinar formas para sustituir al presidente de la República cuando faltase a la vez el presidente de la Suprema Corte de Justicia”.²⁶

Del rechazo a estos mecanismo propuestos por Juárez para llevarlos a plebiscito, se pueden deducir dos situaciones complementarias entre sí: a) En tanto sólo reformas a algunos artículos constitucionales para hacer eficazmente política la relación del Ejecutivo con el Congreso, se admitía y reconocía implícitamente el sistema político federal implementado desde la Constitución de 1824, y lo único que se pretendía con dichas reformas era “fortalecer al poder ejecutivo dentro de la forma federal, representativa, y popular “, es decir, la forma de gobierno nacional no “estaba a debate”, y; b) el convencimiento tanto de Juárez como de Díaz de “que cualquier intento por fortalecer al poder ejecutivo no podría realizarse mediante una reforma sistemática de la Constitución de 1857”.²⁷

El primer aspecto señalado continuará durante el Gobierno de Díaz, y el segundo llevaría a Díaz a tener presente que una organización política que privilegiara políticamente la figura del presidente y en la cual él tuviera control político “casi”

²⁴ *Ibidem.*, p. 286.

²⁵ *Ibidem.*, p 282.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

absoluto, no sería posible sólo pretendiendo reformar la Constitución (aunque era una opción más), ni mucho menos en el apego estricto a ésta, sino a reflexionar que el sistema formal constituido tendría que tomar forma unipersonal con la creación de mecanismos no prohibidos por la Constitución (y sí permitidos implícitamente en ella), los cuales dieran resultados para el modelo deseado por Díaz.

El sistema inventado por Díaz sin duda le habría de dar resultados favorables para su mantenimiento, ya que en el terreno de los cargos políticos Díaz siempre negoció con los gobernadores, las suplencias de las diputaciones federales y de senadores,²⁸ mientras que con los grupos políticos de gran relevancia para el sostenimiento de la estabilidad política, lo que se negociaba y pactaba era por ejemplo la vicepresidencia, tal fue el famoso evento histórico de la predilección de Díaz hacia Ramón Corral, por encima de un personaje importante como Bernardo Reyes. Esta elección de Díaz a la postre fue en cierta medida una de las menos acertadas a la larga para su gobierno.

El trato político que Díaz sostuvo con los gobernadores fue una de las más importantes y astutas en la invención de la serie de reglas informales. Dado que una de las características básicas de Díaz para mantener este sistema político fue un gobierno de centro y neutral con las diferentes corrientes políticas, trataba de promover gobernadores en los estados que tuvieran este mismo perfil, además de que tuviera cierto control político en su territorio, por lo cual Díaz siempre buscaba oriundos para gobernar su estado. De esta forma fue como Díaz pudo formar “un cuadro de gobernadores que le permitiera superar los tradicionales problemas y obstáculos que se planteaban entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales o, dicho de otra manera, entre los políticos que dominaban el centro y las clases políticas de la periferia”.²⁹

Así la relación política entre presidente y gobernador quedaba establecida, en donde “el gobernador quedaba dueño político de su territorio a cambio de algunas prestaciones”, además de elegir “una representación federal al Congreso, si no dócil, al menos anuente a colaborar con el presidente y, sobre todo dispuesto a votar su reelección”, y una segunda tarea del gobernador pertinente al gobierno nacional que Díaz buscaba, era “garantizar la paz y estabilidad en su estado sin hostigar

²⁸ *Ibidem.*, pp. 295-296. las negociaciones de las suplencias en el Congreso también le servían a Díaz para tratar de integrar políticamente a las facciones locales y “una limitada circulación de élites de lo local a lo nacional”. De esta forma Díaz formaría por una parte una relación de trato político con los gobernadores, y por otra una disciplina política en el Congreso mediante los acuerdos políticos y las instituciones. *Ibidem.*, p. 337.

²⁹ *Ibidem.*, p. 289.

innecesariamente a ninguna corriente política o grupo de ciudadanos”.³⁰ Y los conflictos por la vía judicial o con medidas policíacas eran competencia del gobierno estatal, mientras que problemas mayores como la revuelta o la insurrección era competencia exclusiva “del ejército federal”.³¹

Dicho lo anterior, resta decir que:

Lo característico en la relación régimen–sociedad-ideología nos parece que radica en la conjunción que se da entre dos grandes necesidades de aquella época: justificar el privilegio de la riqueza, para que de su libre juego surgiese un país poderoso, y señalar la urgencia de un régimen político dictatorial y autoritario que pudiera llevar a término la gran obra de unificación nacional de que precisaba México; necesidades éstas que sus ideólogos expresaban con una alteración verdaderamente sintomática.³²

I.3 La revolución mexicana

A pesar de una invención de reglas informales diplomáticas y políticas y de la imposición del orden social, a finales de su tercer decenio el gobierno de Díaz estaría en peligro debido a su desgaste y a la creciente oposición liberal. Se produjeron así una serie de levantamientos armados en varios lugares del país en su contra, los cuales, a pesar del intento de represión por la vía militar como solía hacerlo Díaz, fue imposible contenerlos.

Los actores que se aglomeraron y se articularon para preparar el levantamiento contra el gobierno autoritario de Díaz, fueron todos aquellos que fueron afectados directa o indirectamente por dicho gobierno. Desde este sentido cabe preguntarnos por ejemplo: ¿Por qué la iglesia católica, una institución de suma importancia en México, no reaccionó contra el gobierno de Díaz? La respuesta se encuentra en lo que aquí hemos adoptado, a partir de Luís Medina, como *el sistema político* que confeccionó Díaz para el establecimiento e imposición del orden. En efecto, los actores de la revolución mexicana fueron los grupos que estuvieron en desacuerdo con un gobierno que –según ellos- no cumplía políticamente los principios de la Constitución de 1857, así como el núcleo de los capitalistas nacionales que no veían oportunidades claras para

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibidem.*, p. 290.

³² Córdova., *op.cit.* , p 58.

el desarrollo económico interno, y a la vez grupos con los cuales Díaz ya no podía llegar a un acuerdo.

I.3.1 Los actores de la Revolución mexicana

Las inconformes liberales contra el gobierno de Díaz se habían concentrado en las ciudades y poblaciones al sur de los Estados Unidos, en ellas se encontraban principalmente periodistas que habían sido reprimidos y encarcelados por su postura rebelde frente al gobierno, como fue el caso de Ricardo Flores Magón quien en San Luis, Missouri junto con otros liberales formaría La Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano en 1905.³³

Por otra parte, tras su huída de la cárcel en San Luís Potosí, Francisco I. Madero llegaría al estado de Texas en donde comenzaría a realizar los preparativos para lanzarse subversivamente contra Díaz, cuyo fin fue la destitución de éste de su cargo presidencial. Así el 20 de Noviembre de 1910 comenzaría la revolución mexicana con la erupción de movimientos armados en diferentes lugares de México, con “Madero de caudillo y el Plan de San Luís Potosí como bandera”.³⁴ En los principios y declaraciones de este plan podemos notar el objetivo y las firmes intenciones que tenían los antirreleccioneistas (grupo contra el gobierno porfirista) entre las cuales podemos contar las siguientes: el principio de la no reelección, el desconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz, de las autoridades cuyo poder dimanara del voto popular, posteriormente Madero asumiría la presidencia y convocaría a elecciones.³⁵

El movimiento revolucionario que encabezó Madero contó primeramente con el apoyo de los periodistas y críticos del gobierno de Díaz, y será hasta el lanzamiento del Plan de San Luis que numerosos pueblos de México, como ocurrió en Morelos, se sumaran al movimiento que siguió atrayendo a grupos afectados durante el porfiriato, tal fue el caso de Pascual Orozco y de Francisco Villa.³⁶

Ante la simpatía y el eco que el levantamiento y el Plan de San Luis iban generando, al ejército federal no le quedaba otra forma de contener la lucha que se iba extendiendo a lo largo del país, de tal forma que Díaz al perder ya su carácter político

³³ *Ibidem.*, p. 95.

³⁴ Ulloa, Berta. “La lucha armada”, en *Historia general de México. Versión 2000*. Sexta reimpresión, México, Colegio de México, 2005, p. 759.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem.*, p. 760

para resolver los problemas que le afectaban directamente, sólo le quedaba la represión por la vía de su ejército. Sin embargo la estrategia del ejército de Díaz fue muy deficiente para la contención y represión de un movimiento en el que la conciliación política parecía la salida más lejana.³⁷

De tal forma que el desmoronamiento del gobierno de Díaz vendría desde una fórmula que estaba fuera de los alcances de los mecanismos de pacificación acostumbrados. Los antirreleccionistas ya no querían ningún tipo de negociación, ni de pacto político, ya no querían incluso la vicepresidencia, lo que perseguían era la conquista de la presidencia de la República, demanda que se encontraba fuera los horizontes del sistema político de Díaz,³⁸ ante lo cual él no estaba preparado, por lo que tuvo la necesidad de acudir a una malograda represión. El 25 de Mayo de 1911 Díaz entregaría su renuncia al Congreso.

I.3.2 La victoria de la revolución maderista

Con el Tratado de Ciudad Juárez se convino la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia y de Madero como presidente provisional, quedando en este último cargo León de la Barra a quien se le asignará la tarea de convocar a elecciones generales y de resguardar la cordura nacional.³⁹

El proceso del interinato fue un periodo en el que aún se manifestaban las fricciones entre los porfiristas y los maderistas. Los primeros tenían control de casi todas las secretarías federales excepto de las de Comunicaciones, Gobernación e Instrucción Pública, ocupadas por Manuel Bonilla y los hermanos Emilio y Francisco Vázquez Gómez, respectivamente. También tenían presencia y poder político en las legislaturas locales de los estados. Por su parte los maderistas tenían en su mando las secretarías mencionadas, además de relaciones con gobernadores estatales oriundos

³⁷ *Ibidm.*, pp. 760-761. La salida por la vía política fue buscada en su momento por parte de políticos porfiristas mediante la búsqueda de pláticas de pacificación y concordia, sin embargo ellas no tuvieron el éxito deseado, y la lucha siguió. *Cfr, ibidem.*, p. 761-762.

³⁸ Medina, Luís. *op.cit.* p. 346. Sobre este punto Luís Medina arguye que “[...] el Partido Antirreleccionista fue el primer partido moderno exitoso de la historia de México [ya que] A diferencia de que los partidos Democrático y Nacionalista, el Antirreleccionista consiguió establecer una sólida organización nacional en un tiempo excepcionalmente corto, gracias a las giras políticas antes de la convención. Una vez realizada ésta y propuesta la fórmula política, Madero y Vázquez Gómez se convirtieron en los primeros candidatos en llevar a cabo una extensiva gira electoral por el país”. *Ibidem.* p. 347. *apud.* Charles Curtis Cumberland. *Mexican Revolution. Genesis under Madero.* Austin University of Texas Press, pp. 70-118.

³⁹ Ulloa, Berta *op.cit.*, p. 765. Con este pacto político entre porfiristas y maderistas se desacelera el movimiento revolucionario.

simpatizantes del maderismo. Empero, a pesar de esta concordia de las dos fuerzas políticas principales, se suscitaron diversas manifestaciones contra el gobierno provisional de De la Barra.⁴⁰

I. 3.3 Conflicto entre revolucionarios

Después de la experiencia y práctica de los levantamientos armados en todo el país y de la renuncia de Díaz, el movimiento revolucionario como unidad llegaría a su fin principalmente cuando Madero anunciara el 9 de Julio de 1911 que dejaba de funcionar el “Partido Antirreleccionista” y el pronunciamiento de la fundación de un nuevo partido que incluiría el Plan de San Luís en su plataforma: el Partido Constitucional Progresista.⁴¹

Posteriormente a una amplia creación de partidos políticos, el 27 de Agosto de 1911 se inició la Convención del Partido Constitucional Progresista en donde unánimemente se eligió a Madero para que asumiera la presidencia. El cargo de vicepresidente sería un puesto muy disputado por todas las demás facciones, en donde finalmente José María Pino Suárez sería el elegido para vicepresidente. De tal forma que con ciertos cambios de origen el 6 de Noviembre de 1911 se cumpliría un principio del Plan de San Luís; que Madero asumiera la presidencia constitucional de la República.⁴²

Durante su gestión Madero, contribuyó a atender las demandas que eran más fáciles de cumplir, y que habían sido expresadas por los grupos que se habían unido a la revolución, sobre todo con la clase obrera y los campesinos.⁴³ La condición macroeconómica de Madero no se vio casi afectada, y lo mejor es que casi no se siguió

⁴⁰ El problema más serio durante el interinato De la Barra, que culminó antes del tiempo acordado, fueron las revueltas que se presentaron en Morelos con Emiliano Zapata a la cabeza. Los conflictos armados que se habían desatado en este estado se habían resuelto de la forma más pacífica posible tras una serie de pláticas que Madero sostuvo con Zapata, en el cual se convino por parte de Zapata el abandono de las armas. Sin embargo este esfuerzo de Madero por mantener la pacificación política se vio interrumpida por intervenciones militares para la represión de los zapatistas. Ello ocasionó un distanciamiento entre Madero y De la Barra, y que los zapatistas lanzaran su ataque hasta Milpa Alta y la renuncia de Francisco Vázquez Gómez y De la Barra terminaría su mandato un mes antes del tiempo acordado. *Cfr. Ibidem.*, p. 766.

⁴¹ *Cfr. Ibidem.*, p 767.

⁴² *Idem.*

⁴³ No obstante el arribo de Madero a la presidencia las luchas y manifestaciones obreras y campesinas continuaban haciendo irrupción para su debida atención por el presidente revolucionario. Entre los más importante están el “Plan de Ayutla” lanzado el 25 de Noviembre de 1911 y el “pacto de la Empacadora” fechada el 25 de Marzo. Los artículos principales de primero eran el 6º y el 9º, los cuales establecían la restitución, dotación y nacionalización de las tierras, montes y aguas, y la expropiación de las tierras de los monopolizadores de las mismas. *Cfr. ibidem.*, p. 774.

deteriorando.⁴⁴ Empero en la esfera del comercio interior fue en donde sí había impactado negativamente los estragos que la revolución había causado, este fue el caso de la destrucción de las vías de comunicación y de transporte, la baja producción agrícola, industrial, minera, así como escasez de mano de obra y de capital.⁴⁵

Por otra parte hay que destacar que el movimiento armado generado contra el autoritarismo de Díaz no fue una lucha para cambiar el régimen político mexicano, sino que fue con el objetivo de hacer un cambio en el personal que ejercía el poder. En efecto lo que buscaban los antirreleccionistas se encontraba en el campo formal de la política, es decir en el derecho político electoral, lo cual llegó a resumirse en la fórmula “Sufragio efectivo. No reelección”.⁴⁶ Por tanto Madero no vendría a proponer una nueva organización política del Estado mexicano, es decir, un nuevo régimen.⁴⁷ Con lo cual tal vez se hubiera culminado en una auténtica revolución política, y por el contrario, sólo se vendría a corregir las fallas “que daba lugar el sistema político de la dictadura”.⁴⁸

Uno de los argumentos centrales de la revolución fue el rechazo al enriquecimiento de unos cuantos⁴⁹, y el más importante, el problema del régimen agrario. En este sentido desde que Madero arribó a la presidencia, asumió la responsabilidad de restituir las tierras que les habían sido arrebatadas a los campesinos. Sin embargo la intención de Madero no iría tan lejos ya que no pretendía afectar la propiedad privada de quienes poseían las tierras, y tampoco veía viable la posibilidad de comprar a los particulares las tierras ya que era “una solución muy limitada, costosa y que se prestaba a abusos”.⁵⁰ De esta forma el problema agrario será retomado hasta con los constituyentes del 17.

Madero más que una revolución total y radical del Estado, venía a representar los principios liberales de la clase media, tanto de los capitalistas nacionales, como de los políticos liberales que demandaban el cabal cumplimiento de la Constitución de

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 770.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 774.

⁴⁶ Córdova, *op. cit.*, p. 103.

⁴⁷ Apoyándonos de la distinción que hace Luís Medina sobre régimen y sistema político, identificamos al primero como las normas de funcionamiento de la forma o modelo de gobierno, mismas que quedan constituidas en un conjunto de leyes (Constitución), y a la vez el régimen político constituye la esencia de las reglas formales. Cfr. Medina. *op.cit.* p. 18 y 19.

⁴⁸ Córdova, *op.cit.*, pp. 105-106.

⁴⁹ *Ibidem.* pp. 89 y 101.

⁵⁰ Ulloa, Berta. *op. cit.*, p. 769.

1857, y sus principios democráticos de ésta. En este sentido la revolución no iría más allá de hacer cambios y reformas a

[...]costa de las antiguas clases, pero sin modificar, en lo fundamental, la estructura clasista de la sociedad, aunque se comprometía a barrer a los terratenientes y de hecho en muchos lugares se estaba haciendo [con la revolución] La desigualdad no desapareció, simplemente adquirió una nueva forma que de súbito se legitimó, por obra de las mismas reformas sociales[...].⁵¹

A pesar de que Madero encabezó el primer momento de la revolución mexicana, no fue con él, ni con su mandato, cuando terminen las demandas y reivindicaciones de la revolución, sino con Venustiano Carranza.

I.4 La constitución del Estado de la Revolución mexicana

El largo proceso de la revolución mexicana y sus demandas encontraron su final en las reformas a la Constitución en 1917, etapa en la cual el personaje más activo y destacado fue Venustiano Carranza, caudillo militante del frente liberal maderista.

El 26 de marzo de 1913 es lanzado el Plan de Guadalupe cuyo contenido se dedica al

[...] desconocimiento de Huerta y a las autoridades que siguieron la usurpación del poder; se nombra a Carranza Primer Jefe del ejército que desde entonces se llama 'Constitucionalista' y se le reserva el cargo de presidente interino para cuando el mencionado ejército ocupe la ciudad de México, con la obligación de convocar a elecciones generales después de consolidada la paz; en cada Estado se prevé un procedimiento semejante.⁵²

Esta revolución en contra del gobierno de Huerta, quien había derrocado a Madero mediante un golpe de estado, será alentada a través de otros alzamientos para continuar con el espíritu de la revolución promovida por Madero.⁵³

La política de Estado que Carranza manifestaba para el desarrollo de la sociedad continuaba siendo, como en Madero, desde la política liberal, y es por ello que para Carranza

[...] la única relación política que admitía era la clásica relación individuo-Estado, un nexo en que lo político entrañaba la sujeción total del hombre al Estado y que tenía como finalidad

⁵¹ Córdova, *op.cit.*, p 210.

⁵² *Ibidem.*, p. 196.

⁵³ *Ibidem.*, p. 195.

exclusiva garantizar un poder tal, que por su magnitud fuese, a su vez, capaz de garantizar el desarrollo del individuo en todos los órdenes de la vida. La existencia de poderes al margen del Estado resultaba intolerable para un hombre que deponía en la construcción de un verdadero Estado todas las expectativas de la nación...⁵⁴

Lo anterior será el principio que orientó toda la acción política hacia la construcción y constitución del Estado revolucionario, apoyándose y justificándose por las demandas y deudas sociales y económicas que habían quedado pendientes desde la presidencia de Díaz. Y será en la construcción de este Estado revolucionario la primera piedra en las funciones constituidas de un gobierno fuerte apegado estrictamente a derecho.

Desde el artículo dos del Plan de Guadalupe, los constitucionalistas expresaron la preocupación de satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, en él se encuentran los primeros antecedentes de las políticas seguidas por Carranza y los constitucionalistas, el programa expresa:

efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios, y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados [...]⁵⁵

Si bien un avance serio en materia agraria fue la Ley de 6 enero, el cual se compone de nueve considerandos, doce artículos y un transitorio, grosso modo en esta Ley

[...] se admite la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres [...].⁵⁶

Como podemos observar la firme intención de los constitucionalistas era elevar a rango constitucional la solución a uno de los problemas herederos del porfiriato, el problema de la restitución de la tierra a campesinos e indígenas que durante ese periodo les habían sido arrebatados, y ni con Madero, ni mucho menos con Victoriano Huerta, había sido atendido este ideal fundamental de la lucha revolucionaria que había peleado contra un régimen que aumentó las desigualdades económicas y sociales de la población.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Citado en *Ibidem.*, p. 200.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 203.

El impacto político de esta ley fue tan exitoso que le dio a la corriente de Carranza (el constitucionalismo) un mejor posicionamiento con respecto a quienes continuaban haciendo levantamientos armados como los zapatistas y los villistas.⁵⁷ Así con una propuesta constitucional de una reforma agraria, “Obregón derrotó a los convencionistas en enero de 1915, ocupando el 28 de ese mes la capital de la República”.⁵⁸

Lo interesante a destacar con la victoria política de los constitucionalistas sobre los campesinos zapatistas y los villistas, es la inauguración de un nuevo estilo de política, que siguiendo a Córdova podemos denominarlo como *populista*, el cual como tal se “comprometía en la organización social, económico y político también populista”.⁵⁹ Esta nueva línea política llegó a tener un gran impacto en diversos lugares del país, ya que se proponía formar una hegemonía nacional,⁶⁰ a diferencia de por ejemplo, el zapatismo que se centraba más hacia las problemáticas locales de su territorio.

Esta idea de política se sustentaba firmemente bajo el concepto de una nueva organización política nacional, de la cual podemos desprender dos rasgos característicos: a) el reconocimiento constitucional de las principales clases sociales económicas y políticas del país: el capitalista, el obrero y el campesino, y; b) el concepto de un Ejecutivo Federal que tuviera control de todas las clases sociales, y que igualmente garantizará el orden social y el desarrollo económico nacional.⁶¹ Estos dos rasgos de la política populista, que culminaría en la fundación del Estado revolucionario, serán determinantes para la comprensión de la culminación del largo proceso de la revolución mexicana en el Estado que de alguna forma había imaginado Madero.

Esta organización estatal sí reconocía las clases sociales más importantes del país, empero no modificaba sustancialmente la forma de relación social entre ellas, tal es el caso entre la relación capitalista/obrero, en la cual las reformas al artículo 123 de la Constitución se limitaba sólo a restringir el poder del primero y a proteger los

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 204.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Cfr. Ibidem.*, p. 205. “En adelante [apunta Córdova], las masas campesinas y obreras no sólo serían tomadas en cuenta para ser utilizadas como carne de cañón en la lucha por transformar a la sociedad, sino que en ella de modo, se apoyaría todo intento de renovación total”. *Idem.*

⁶⁰ El ánimo popular de Carranza fue herencia política de Francisco y Madero, quien muy seguramente lo adoptó a su vez del Partido Democrático. El partido Democrático fue el partido que inventó la gira política nacional, a la cual en su momento acudieron los maderistas para establecer una organización nacional. Véase Medina, *op.cit.* pp. 344 y 347.

⁶¹ *Cfr. Córdova, Arnaldo. op.cit. p. 230*

derechos del segundo,⁶² afirmando así la ideología política y económica de la clase media nacional, la cual confiaba ampliamente en la consolidación económica de pequeños propietarios que ayudaran al desarrollo económico del país. Por ende en este sentido, la culminación de la revolución mexicana en el Estado populista y las reformas a la Constitución en 1917, no fue en la práctica, ni incluso en lo formal, la panacea de las desigualdades sociales y económicas del país.⁶³

Como lo veremos, habría continuidad entre los principios contenidos en la Constitución de 1917 y la de 1857, ya que en ella se confirmó la estructura de gobierno republicana, representativa, popular y federal del Estado.⁶⁴

I.4.1 Rasgos del Estado revolucionario y consolidación política del centro

Ahora bien, siempre la idea política que había estado detrás de las revueltas armadas y consecutivamente en los gobiernos mexicanos, desde la última mitad del siglo XIX hasta el Constituyente de Querétaro, fue la de consolidar una figura presidencial que se había desvanecido y no podía consolidarse firmemente como el centro rector del Estado mexicano. En efecto, en momentos históricos de crisis social y de luchas armadas, como lo vimos con Díaz, la idea de posicionar un gobierno central que regulara todos los territorios periféricos nacionales había sido la justificación para diseñar y buscar políticamente un GF fuerte. Así el Estado revolucionario y su constitución política en enero de 1917, no escapaba a este concepto de gobierno y ahora la acción política de los actores estará apegada a derecho.

Como hemos mencionado, Díaz había sido uno de los principales promotores en consolidar la figura de un órgano o persona central que regulara y gobernara la periferia nacional; en este sentido el gobierno revolucionario de Carranza quería lo mismo, pero a diferencia de Díaz, Carranza pugnaba por la función de este órgano pero apegado a derecho, y no por vía del poder personal arbitrario. Carranza decía:

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de Gobierno fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por Gobierno Fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las

⁶² *Ibidem.*, pp. 230 y 234-236.

⁶³ *Ibidem.* 230.

⁶⁴ Cfr. *Ibidem.* También véase Medina, Luís. *op.cit* pp. 332 y 351.

ambiciones de las clases superiores para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.⁶⁵

Carranza señalaba con precisión cuál era el ideal de gobierno que se quería conseguir tras la revolución armada en contra de un “gobierno despótico”, tal y como el de Porfirio Díaz. Sin embargo Carranza, al igual que Díaz, llegó a pensar que por la vía parlamentaria del poder en el Congreso se pretendía la desaparición de la figura presidencial.⁶⁶ Y ante ello lo que necesitaba México era “un gobierno fuerte para hacer cumplir la ley y que en ésta se funde su fuerza”.⁶⁷ Para guardar el orden ahora se reemplazaba la fuerza desmedida del presidente a aquellos que se revelaban, por la fuerza legal hacia los mismo revoltosos. Al fin de cuentas permanecía la misma forma de poder: dominador y coercitivo. Sólo que a partir de 1917 el dominio era legitimado por la ley y sustentado por las instituciones.

El nuevo Estado mexicano era resultado de un camino largo lleno de revueltas de unos contra otros, y en el cual se expresaban las diferentes clases sociales existentes en la República. Ello constituiría el nuevo espíritu democrático que se había alcanzado por la revolución.

La democracia-estimaba Carranza-, la única que puede establecer la concordia en todas las clases sociales, por la armonía de todos los intereses, sobre la base de la independencia de todos los hombres y especialmente de los miembros de un mismo cuerpo político, y de la perfecta igualdad entre ellos, no es, no puede ser otra cosa, en esencia y en verdad, que el gobierno de la razón alta, profunda y serena, que palpando las pulsaciones de la vida de la nación y observando atentamente su historia y sus necesidades y tendencias, busca fórmulas adecuadas para establecer y conservar el equilibrio en sus fuerzas vitales, medidas salvadoras para remediar males que amenazan su existencia o la hacen difícil y desgraciada, y reformas útiles para levantar su espíritu y ennoblecer su voluntad, despertando y fortificando sentimiento de piedad para los desvalidos, de liberación para los que sufren por las injusticias sociales y de fraternidad y simpatía para todos[...].⁶⁸

⁶⁵ *Diario de los debates del Congreso Constituyente*. 1913-1917. Citado por Córdova, *op.cit.*, pp. 237-238.

⁶⁶ Carranza decía: “[...] ¿qué es lo que se pretende con el Gobierno Parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada ‘gabinete’. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado”. Citado en *Ibidem.*, p.238.

⁶⁷ Córdova. Arnaldo. *op.cit.* p. 239.

⁶⁸ *Los presidentes de México ante la nación*. Tomo III, p. 131. Citado en *Ibidem.*, p. 244.

De tal forma que el Estado de la revolución pretendía unir todos los grupos sociales que habían quedado aislados política o socialmente del todo nacional. Y esta ideología política quedaría constituida en las reformas de la Constitución en 1917, así ésta

[...] era el símbolo de esa representación de todas las clases sociales y todos los intereses, el símbolo de esa democracia de la conciliación, en la que cabían todas las clases sociales, menos los antiguos privilegiados, si es que no se sentían dispuestos a renunciar a sus privilegiados y, desde luego, si no eran terratenientes, pues la Constitución se había declarado expresamente en contra de ellos.⁶⁹

Por otra parte también debemos destacar la aportación política que ofreció el constitucionalismo para la organización del Estado. Hemos repetido en varias ocasiones que tanto la revuelta de Tuxtepec, por la cual llega Díaz a la presidencia, tanto la revolución mexicana, en la que llega Madero, después Victoriano Huerta, y posteriormente Carranza, no cambiaron sustancialmente el régimen político del Estado, sin embargo los constitucionalistas sí aportarían un cambio importante en el gobierno de los estados y los municipios. Este cambio fue la reforma al artículo 109 constitucional que promulgó Carranza, por las facultades que a él le ofrecía el Plan de Guadalupe.

En la reforma del artículo 109 se menciona que

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.⁷⁰

Otra reforma que posteriormente se hará a la Constitución de 1857, y quedando para sí en la redacción de la de 1917, fue la que se realizó al artículo 115, la cual en su fracción primera se eliminaron las figuras intermedias o “jefaturas políticas” entre municipio y gobernadores, y se incluyó la no reelección de gobernadores en la fracción III del mismo, esta última reforma fue igual a la que se hizo para la figura presidencial en el artículo 83, al quedar la no reelección absoluta para presidente de la República.⁷¹

⁶⁹ *Ibidem.* p. 245.

⁷⁰ Texto citado por Medina, Luís. *op.cit.*, p. 352.

⁷¹ *Ibidem.*, pp. 352 y 353. Así, “sin ejecutivos reelegibles en lo federal y en los estados y prohibidas las jefaturas políticas, el sistema político porfirista se diluyó por encanto constitucional al eliminarse dos de las tres premisas básicas para su funcionamiento”. *Ibidem.*, p. 353.

I.5 La herencia y la política populista, y la aportación posrevolucionaria

Hemos descrito dos momentos cruciales del centralismo político mexicano, el porfiriato y el nuevo Estado que se inauguró formalmente en la Constitución de 1917, y a ello debemos sumar las últimas aportaciones que se agregaron a la conformación y consolidación del Estado centralizado mexicano, las cuales impactaron inevitablemente en la organización de las instituciones que fueron producto de la revolución mexicana. Dichas aportaciones fueron obra del sistema político caudillista, que bajo el cobijo de la política populista (de creación carrancista) terminó de confeccionar el sistema político presidencial y centralizado.

Como lo vimos anteriormente la Constitución de 1917 que nace de la revolución, había logrado reconocer a los campesinos y los obreros como actores importantes de la vida y el desarrollo nacional. Así mismo ellos, al constituir la gran mayoría de la población mexicana, comenzaron a ser punta de cañón para legitimar el gobierno en turno, al crear instituciones que atendieran las demandas de las mencionadas clases sociales, y con ello buscar el apoyo político del pueblo.⁷²

El caudillo proveniente de las filas de la milicia comenzó a aparecer como figura activa en la política después de la “gran conmoción social de 1910-1917”. El caudillo militar, además de tener una trayectoria guerrera y triunfante en la milicia tenía que estar vinculado estrechamente con las clases populares, y a la vez él recibía el apoyo de estas clases para ganar las batallas.⁷³ De esta forma es como surgieron los presidentes Álvaro Obregón, Plutarco E. Calles, y Lázaro Cárdenas, quienes erigieron sobre las bases de un Estado, esencialmente liberal, un sistema político fuertemente centralizado en donde la figura del presidente cobran un papel relevante para el cumplimiento del desarrollo cultural y económico del país.⁷⁴ Así

De 1917 a 1940, México, experimenta la organización del régimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo político durante la lucha armada, y su transformación en un complejo político y social en el que las relaciones capitalistas se desarrollan sobre la base

⁷² El creador de la “política populista” fue Venustiano Carranza, empero como apunta Córdova, él ni siquiera se habría imaginado hasta que punto ella podría encausar hacia un régimen y estilo político fuertemente autoritario. Y de hecho Carranza fue víctima de este estilo político, que con su renuncia a la presidencia, se presenció el éxito y el efecto que tenía este nuevo estilo de hacer política. *Cfr.* Córdova., *op.cit.*, pp. 265-266.

⁷³ Córdova, *op.cit.*, p. 264.

⁷⁴ *Cfr.* *ibidem.*, p. 262. También véase Meyer, Lorenzo. “La institucionalización del nuevo régimen”, en Historia general de México. Versión 2000...,p. 827

de la conciliación de las diversas clases sociales y del sometimiento de las mismas al Estado de Ejecutivo fuerte.⁷⁵

I.5.1 Álvaro Obregón

El primer caudillo militar que llega a la presidencia del Estado Mexicano, y que surge de la Revolución mexicana, fue Obregón. Con él comienza los primeros pasos hacia la institucionalización de las nuevas relaciones sociales entre gobierno federal y grupos sociales, por ejemplo en el sector educativo y cultural es fundada la Secretaría de Educación Pública (SEP) como la institución que se encargará de alfabetizar y ofrecer servicios de educación elemental, y la Secretaría de Economía (SE) producto de un pacto con el sector capitalista nacional. Ta

Regional Obrera Mexicana (CROM), así como con las Ligas de Resistencia de los campesinos de Yucatán.⁷⁸ Un segundo aporte de Calles a la política populista fue la incorporación de las demandas sociales a la cartera presidencial.

A diferencia de Obregón, Calles inventó la práctica de introducir las demandas de las diferentes clases sociales para su atención prioritaria por parte del Ejecutivo federal, lo cual contrastaba con el populismo de Obregón quien prometía atender las demandas sociales, y él lo hacía cuando quisiera, o simplemente no lo hacía.⁷⁹ Este paso más que dio Calles sobre el gobierno de Obregón, inició y puso en marcha la futura forma de hacer política de corte populista, la cual verá su realización en el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Este ingrediente que Calles introdujo al sistema político para él era la forma más adecuada de modernizar las instituciones.

[...] el Ejecutivo [decía Calles], con la cooperación de los otros dos poderes y apoyado por la gran masa popular, ha intentado y logrado en parte, formular y perfeccionar legalmente un sistema de reforma de tendencia social avanzada, pero de fuerte sabor nacional [...] Tales métodos y sistemas son los mismos que las naciones más civilizadas han aceptado y seguido con éxito para su independencia política y económica, su prosperidad y su completo desarrollo.⁸⁰

Así la estrategia de Calles fue: a) equilibrar las fuerzas sociales y darle permanencia a todos los intereses sociales; b) promover las instituciones que encausaran y promovieran a estos intereses, y con ello; c) poner al GF como el único camino posible para su atención y cumplimiento.⁸¹ Con todo ello el poder del “Estado se acrecentaría en proporciones inauditas y su autoridad llegaría a ser suficiente como para que cualquier grupo social se le sometiera sin reservas”.⁸²

I.5.3 Lázaro Cárdenas

A pesar de los enormes aportes de Plutarco E. Calles, la arquitectura completa del sistema político populista no estaba del todo terminada. Si no que será con Lázaro

⁷⁸ *Ibidem.*, p. 309 y Meyer, *op.cit.*, p. 828.

⁷⁹ Cfr. Córdova, *op.cit.*, pp 349-350.

⁸⁰ Citado por Córdova, *op.cit.*, p. 347.

⁸¹ Cfr. *Ibidem*, p. 350.

⁸² *Ibidem*.

Cárdenas con quien se termine de construir el edificio de la política populista, el cual será *la morada* de todos los gobiernos que llegarán posteriormente a 1940.

Tras la influencia del socialismo europeo, el general Cárdenas tenía el ímpetu de satisfacer las condiciones laborales de los obreros y los campesinos mexicanos, de tal modo que comenzaba a mezclarse y enrolarse con la dinámica política de dichos sectores, e incluso fomentaba, sonsacaba y alentaba su organización en confederaciones, ya que de esta forma era posible formar cúpulas de poder dentro de ellas. De este modo nacen la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).⁸³ En este contexto cabría preguntar: ¿Para que se quería que los campesinos y los obreros se organizaran políticamente? ¿Cuál era el plan de Cárdenas? Una de las tantas respuestas posibles la encontramos en la reestructuración del partido oficial de la presidencia, el PNR.

Esta reestructuración del partido suponía el reconocimiento formal de aceptar que los obreros y los campesinos lucharan políticamente por sus intereses y demandas, pero dentro del esquema institucional del régimen político mexicano, esto es que si una institución de la organización política republicana, como la de México, es el poder legislativo, organizado a partir de la época de la posrevolución por grupos parlamentarios, entonces tenía que ser respetada y reconocida como el órgano que daría institucionalidad a las luchas políticas de los diferentes sectores poblacionales del país. De esta forma, el partido oficial (el PNR) buscaría la *legitimidad* de su partido incluyendo representantes de dos sectores ante el Congreso de la Unión, que habían sido “principio” y “objetivo” “último” de la lucha revolucionaria: la clase campesina y la clase obrera. Dando lugar así a la reestructuración del partido oficial y nombrarlo ahora con la incorporación de estos dos sectores, Partido de la Revolución Mexicana (1938)

De esta forma las organizaciones campesinas y obreras quedan supeditadas políticamente a las vías institucionales de la organización política formal, o régimen político, así como al presidente de la República.⁸⁴ Toda lucha que tenga como principios, carencias y/o reivindicaciones sociales, se hará institucionalmente, y por negociación con el presidente, y no por vía de la revolución, como fue con Porfirio

⁸³ Medina, Luis, *op.cit.*, p. 360. Medina señala que estas ambas confederaciones fueron creadas con el propósito de “sonsacar” a las bases sociales que habían organizado los políticos civiles en los estados y las regiones.” *Ibidem.*, p. 261.

⁸⁴ Siguiendo a Luis Medina, Cárdenas se valió de dos herramientas que el régimen político le ofrecía, para tener control cuasi absoluto de los sectores campesino obrero: “ser última instancia en el proceso de dotación agraria y ser el titular de la impartición de justicia laboral”. *Cfr.* Medina, *op.cit.*, p. 361.

Díaz, quien sólo se valía de sus habilidades y astucia para resguardar el control político nacional.

Las aportaciones de Cárdenas fueron de gran valía para afianzar, e incluso legitimar, el sistema centralizado y de un gobierno fuerte, y como nos dice Medina, “[...] el gobierno del general Cárdenas es [...] culminación de una etapa e inicio de otra, en la cual se corrigen los intentos fallidos anteriores por hacer un sistema político”.⁸⁵

En efecto, desde la perspectiva que hemos manifestado sobre régimen y sistema político, Cárdenas fue quien realmente pudo articularlos y darle los últimos grandes detalles al *presidencialismo*, el cual fue otra forma de nombrar al sistema político que se formó con los posrevolucionarios, “con el defecto de que esta designación resaltaba más la figura presidencial que el funcionamiento del sistema o la actuación de los actores que en él operaban”.⁸⁶

Con Cárdenas se da el último paso para operar con eficacia el modo de organización y distribución del poder centralizado que hasta nuestros días ha caracterizado al sistema y régimen político mexicano. No obstante esta ideología centralizadora inevitablemente ha impactado en la organización de las instituciones públicas del Estado mexicano, y aunque a finales de los años setentas y principios de los ochentas, algunas instituciones pretendían reorganizarse y descentralizar el poder, siguen existiendo huellas y rasgos bien ancladas del centralismo político mexicano; esta es la situación, como lo veremos en los siguientes capítulos, que se ha presentado en la Secretaría de Educación Pública.

⁸⁵ *Ibidem.*, p. 360.

⁸⁶ *Ibidem.*, p. 361.

CAPÍTULO II.

PRIMERA CENTRALIZACIÓN POSREVOLUCIONARIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

II.1 Introducción

Una preocupación presente en Madero, era el llevar la educación a toda la población mexicana, la cual era analfabeta en un 80% en 1910. Madero veía en la educación la vía para formar a los nuevos ciudadanos conocedores de sus derechos y amantes de su libertad en un Estado democrático, así la obligación del gobierno federal era responsabilizarse para que la educación llegara a todas las capas de la población, y sobre todo a las más pobres. Sin embargo su muerte, en 1913, le impidió ver los frutos educativos de la revolución que él había iniciado.

Será en la época posrevolucionaria cuando surja la imponente necesidad de crear un proyecto cultural y educativo para llevar a toda la población mexicana los conocimientos de la lectura, las bellas artes, la educación en salud, y conocimientos relevantes para la transformación del entorno social. Como producto de este proyecto resultarán los dos emblemas característicos de la educación revolucionaria: la escuela rural mexicana (ERM) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). La ERM se constituirá como la espina dorsal de la acción educativa del Estado y la SEP será el órgano que regule y coordine federalmente los servicios educativos.

Por otra parte el modelo de gobierno del sistema escolar que se da a partir de la creación de la SEP, así como la normatividad de ésta, no pudieron quedar al margen del contexto político y el momento histórico en el que surgen: la época de la posrevolución. En este período se comienza a vivir un momento de restablecimiento del orden social y político nacional, el cual fue acompañado de la esencia de la ideología que, desde el porfirismo, cobijó a la política mexicana: el gobierno unipersonal, el Estado fuerte, y como resultado, la concentración del poder público al Gobierno Federal. En efecto, este estilo político que se teje con Díaz será la característica principal de los cimientos con que las secretarías de Estado serían creadas en la etapa de la reorganización del mismo. De esta misma forma, la SEP comenzó a construir un gobierno centralizado del sistema educativo, cuya primera etapa es comprendida de 1921, con la creación de la SEP, a 1940, al término del periodo Cardenista, y sobre la cual la distinguimos como la *Primera Centralización de los Servicios Educativos*.

II.2 La educación y la centralización en el porfiriato: antecedentes de la primera centralización educativa.

Antes de comenzar la historia de la Primera Centralización Posrevolucionaria de la Educación (PCPE), debemos remontarnos a los esfuerzos que en política educativa se habían echado a andar durante el gobierno de Díaz, particularmente con su segundo secretario de educación, Justo Sierra. La centralización durante este periodo no fue absoluta en el sentido en que el organismo central de la educación, la Secretaría de Instrucción, sólo detentaba el “poder educativo” e el D. F. y territorios federales. Las decisiones se hallaban descentralizadas en los estados y los municipios, aunque el centro con la intención de imponer los modelos educativos que eran diseñados y desarrollados en el centro político del país (Distrito Federal), se dedicaba a influir indirectamente las decisiones educativas de los estados y los municipios.¹

Sobre esta influencia cobra relevancia particularmente dos eventos históricos de la etapa porfiriana en materia educativa: la creación de la Escuela Normal de Maestros (ENM) del Distrito Federal y la creación de la Asociación Nacional de Maestros (ANM). La primera fue creada por el ejecutivo federal durante la gestión de Joaquín Baranda en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (SJIP) en 1887, ésta fue fundada con el fin de hacer con ella la norma general de lo que debería ser la enseñanza de las escuelas primarias del país. El secretario Baranda en la inauguración manifestaba el objeto de la escuela:

[...] sirve de norma y da la regla a que debe ajustarse la enseñanza; es la escuela matriz o central de la que se derivan las demás escuelas.²

La ENM tenía el objetivo de formar los maestros de los estados y los municipios que requería la imperiosa ansiedad de uniformar la formación de los maestros, así como de la enseñanza en las escuelas primarias. No obstante los egresados al regresar a sus localidades mantuvieron una posición de resistencia contra tal modo de centralización.³

¹ Cfr, Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, *passim.*, capítulo II.

² Citado en *ibidem.*, p.62.

³ Cfr, *ibidem.*, pp. 62-64. Véase en el capítulo dos de la obra citada de Arnaut el interesante debate, y los argumentos de los maestros que se manifestaban en contra de la uniformidad de la enseñanza y de la formación de los maestros, así como los de las autoridades federales que esgrimían a favor de la centralización o uniformidad de la enseñanza. La primera posición podemos resumirla en la defensa de

En suma el modelo pedagógico de la ENM intentaba ser la norma y el modelo a seguir por los estados y los municipios, y así es como se influía la uniformidad de la formación del magisterio.

Por su parte la creación de la ANM fue un proyecto que pretendía apoyar la centralización de la educación primaria.⁴ A partir de 1908 la concentración magisterial en un mismo organismo fue impulsada por funcionarios de la recién creada Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA),⁵ la organización de ésta era “la misma de la Asociación Nacional de Maestros de los Estados Unidos”.⁶ Sin embargo el rechazo por parte de maestros de los estados y municipios, e incluso del propio DF, afectó el desarrollo del proyecto, teniendo que esperar tres años en poderse establecer formalmente la ANM el 27 de enero de 1911.⁷ Sin embargo la asociación no duró mucho tiempo como se esperaba, meses después, en octubre del mismo año, se deshizo. No obstante, la creación de la asociación tiene que verse como un proyecto diseñado para fortalecer la unificación de la enseñanza sobre los últimos años del gobierno de Díaz.

Sumado a estos dos proyectos por unificar la enseñanza nacional se encuentra otra política extraída del Porfiriato y puesta en práctica por el presidente León de la Barra para intensificar la presencia de la educación federal en los estados y que incluso fue respetada y seguida por los revolucionarios: la creación y establecimiento de escuelas rudimentarias. Desde el proyecto de ley que ordenaba la creación de estas escuelas en las regiones campesinas de los estados se establecía que ellas quedarían a cargo de la SIPBA, y la finalidad de la educación impartida en estas escuelas era alfabetizar y enseñar las operaciones básicas de la aritmética al número amplio de analfabetos del país, que principalmente era población campesina.⁸

una autonomía e “independencia” de los estados sobre el centro, mientras que el argumento de las autoridades era la “unidad nacional” por medio de la educación.

⁴ Un primer proyecto de unificación del magisterio durante el gobierno de Díaz se presentó en el Congreso Nacional de Instrucción Primaria en 1889, esta propuesta sin embargo no tuvo mayor repercusión y se quedó estancada. *Ibidem*, p. 64 y 65.

⁵ En 1901 el secretario Baranda fue sustituido por Justino Fernández quien dividió las funciones de la SJIP en dos subsecretarías, una dedicada a justicia y la segunda a educación. Posteriormente en 1905 se creará SIPBA quien desde entonces quedaría a cargo de ella Justo Sierra. Y aunque la función educativa de la nueva secretaría se limitaba al DF y los territorios federales, sus áreas de educación informal se extendían a todo el país. Vázquez, Josefina. “Descentralización educativa, 1821-1917.” En, Pardo, M^a del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999, p. 45.

⁶ Arnaut, *op.cit.*, p. 67.

⁷ *Ibidem*, p. 64-75.

⁸ Vázquez, *op.cit.*, p. 46.

Las Escuelas de Instrucción Rudimentaria tendrán por objeto enseñar principalmente a los individuos de Raza Indígena, a hablar, leer y escribir en castellano y a ejecutar operaciones fundamentales y las más usuales de la aritmética [...] Esta ley no afecta la observancia de las que en materia de educación obligatoria estén vigentes o rijan en lo sucesivo en los Estados.⁹

Las escuelas rudimentarias comenzaron a operar mediante la creación de una Sección de Instrucción Rudimentaria en la SIPBA el 24 de noviembre de 1911.¹⁰ Esta sección enviaba “instaladores”¹¹ de escuelas a los poblados más recónditos del país para que mediante la exploración e identificación de los lugares en los que era necesario establecer una escuela rudimentaria y las personas que tuvieran las aptitudes necesarias para dirigir los establecimientos, propusieran a la Secretaría el lugar en la que se tenía que fundar una escuela rudimentaria.¹² Como bien lo señala el decreto que creaba estas escuelas, éstas tenían que ser instaladas en los lugares en donde la “instrucción” estatal o municipal no llegara (los cuales eran principalmente las zonas rurales-indígenas), y es así que la educación federal mantendría presencia en los estados y municipios de la República.

No obstante que las escuelas rudimentarias fueron una política educativa con ecos de Díaz y de Sierra, los “revolucionarios” continuaron la creación de escuelas. Francisco I. Madero en abril de 1912 “proyectaba” la creación de 500 escuelas, sin embargo en ese mismo año el presidente se daba cuenta que a la fecha sólo estaban funcionando 50, a “pesar de que los instaladores habían propuesto la creación de 580”.¹³ Posteriormente en 1913 durante el gobierno de Victoriano Huerta, el secretario Jorge Vera Estañol pretendía incrementar “el número de escuelas para alcanzar 5 000”.¹⁴ Y pese a la continuación de dicha política, el futuro de las escuelas rudimentarias no será prospero.

Las escuelas y la educación rudimentaria tendrán dos golpes serios en su estructura. El primero ocurre durante el gobierno del presidente Victoriano Huerta cuando el secretario Vera pretendía darle un fuerte impulso a las escuelas rudimentarias, ya que se veía en él la ambición de tomar este proyecto, y la exitosa organización

⁹ Diario Oficial CXIV:40 (15 de junio de 1911), pp. 455-466, citado en Vázquez, *op.cit*, p. 46.

¹⁰ Arnaut, *op. cit*, p. 114.

¹¹ “El programa comenzó a ejecutarse con el nombramiento de treinta y seis ‘instaladores de escuelas’ que se diseminaron en los estados y territorios con el fin de presentar a la SIPBA ‘propuestas razonadas’ para el establecimiento de escuelas rudimentarias”. *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, p. 115.

¹⁴ Vázquez, *op.cit*, p. 47.

magisterial que había podido realizar, como “bandera” para sus ambiciones políticas hacia la presidencia, lo cual culminó en que el presidente Huerta desconfiara de las intenciones de Vera Estañol.¹⁵ Posteriormente la educación rudimentaria sufrirá su mayor “descalabro” cuando en 1915 el gobierno constitucionalista, encabezado por Carranza, derogara la Ley de Instrucción Rudimentaria.¹⁶

Pese al camino recorrido en materia educativa durante el porfiriato, sobre todo en sus últimos años tanto con la creación de la SIPBA como del establecimiento de las escuelas rudimentarias mediante la ley que permitía crearlas, los esfuerzos realizados fueron interrumpidos por los constitucionalistas, quedando así en la historia de la centralización un lapso o periodo de descentralización en la prestación de los servicios educativos (1917-1921). No obstante como a continuación lo comentaremos, el proyecto de Justo Sierra fue recuperado y copiado por Vasconcelos con la creación de la Secretaría de Educación y las escuelas rurales.

II.3 El proyecto educativo de Vasconcelos y la creación de la Secretaría de Educación Pública

Los contenidos del Constituyente de 1917 fueron obra de las fuerzas constitucionalista que consumaron así el derrumbe del sistema político del gobierno de Porfirio Díaz. El régimen siguió siendo el régimen republicano federal instaurado en 1857. Desde el punto de vista formal, se hizo posible que los estados tuvieran la oportunidad de organizarse internamente mediante la forma de gobierno republicano, dividiéndose territorialmente en municipios libres. Los fines que perseguían dichas reformas, eran los de formar una organización democrática nacional, y junto con ellos reconocer la autonomía de organización política de los estados y municipios bajo el régimen de la república. De esta forma se pretendía terminar con la dependencia política de los estados con la federación, así como la eliminación de intermediarios entre el estado y el municipio. La idea de los constituyentes era clara: habría que darle autonomía política a los estados y municipios para que pudieran gobernar y administrar su territorio.

Con las reformas constitucionales, y el triunfo del grupo carrancista, la forma de gobierno del sistema educativo se vio afectada, ya que mediante la reforma al artículo 14 Transitorio (1917) se suprimió la entonces SIPBA, dejando la prestación de los

¹⁵ Cfr, Arnaut, *op.ci.t.*, pp. 121-122.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 123.

servicios educativos bajo el control de los estados y los ayuntamientos y, con el pretexto del respeto a la soberanía de los estados, el constituyente de 1917 concedía pocas funciones y responsabilidades al Gobierno Federal en la educación nacional. Y la SIPBA se redujo a un departamento universitario.¹⁷

Cuando José Vasconcelos llega en 1920 a la rectoría de la Universidad Nacional de México (UNM) por nombramiento del presidente Adolfo de la Huerta, con su gran conocimiento sobre las condiciones educativas y culturales del país, comienza a impulsar sus esfuerzos para diseñar y crear un “Ministerio” que asumiera la responsabilidad de educar y alfabetizar al pueblo.¹⁸ Así desde la rectoría de la universidad, Vasconcelos manifestaba su preocupación por llevar educación a todo el pueblo mexicano que en su mayoría era analfabeto, y apoyándose en intelectuales y profesionales, a quienes se les solicitó que se ofrecieran como voluntarios, implementó una campaña alfabetizadora a escala nacional.¹⁹

Los esfuerzos de José Vasconcelos llamaron la atención del Gobierno para que se tomara en cuenta con seriedad la creación de un Ministerio de Educación que tuviera presencia en todo el territorio mexicano mediante la revisión del artículo 73 constitucional. Esta política contrastaba radicalmente con la política carrancista, la cual, al eliminar la SIPAB, se impulsó la descentralización de los servicios educativos dejándolos a la suerte de los estados y los municipios, ante lo cual Vasconcelos reclamaba:

Sseudoconstitucionalistas ignaros y malévolos en servil imitación de todo lo norteamericano, habían echado en manos de municipios, previamente despojados de sus rentas y de su autonomía, toda la carga de la educación primaria.²⁰

Vasconcelos veía la necesidad de restituir la secretaría que había sido eliminada por los constitucionalistas, y así, junto con una reforma al artículo 73° constitucional, el fin era:

¹⁷ Iturriaga, José E. “La creación de la Secretaría de Educación Pública”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004, , p. 158.

¹⁸ Vasconcelos relata cómo comenzó a diseñar su proyecto educativo, el cual contemplaba la creación del Ministerio de educación: “Pero yo ya tenía mi ley en la imaginación. La tenía en el cabeza desde mi destierro de los Ángeles antes de que soñara a volver a ser Ministro de Educación, y mientras leía lo que en Rusia estaba haciendo Lunacharsky. A él debe mi plan más que a ningún otro extraño. Pero creo que lo mió resultó más simple y más orgánico; simple en la estructura, vasto y complicadísimo en la realización, que no dejo tema sin abarcar”. Vasconcelos, José. *Memorias. El Desastre*. Tomo II. 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 19.

¹⁹ Raby, David. *Educación y revolución social en México*. México, SEPSETENTAS, 1974. p. 13.

²⁰ Vasconcelos, *op.cit*, p. 12.

[...] salvar a los niños, educar a los jóvenes, redimir a los indios, ilustrar a todos y difundir una cultura, ya no de una casta, sino de todos los hombres. Los cual no podría hacerse sin la construcción de un organismo flexible, ilustrado y poderoso, que haga sentir su acción por doquier”.²¹

Los objetivos del entonces rector de la UNM eran ambiciosos, y para llegar a ellos era necesario diseñar el “organismo” adecuado que se encargaría de la misión forjada. Empero, el trabajo de cabildeo estaba por venir, para el cual Vasconcelos tendría que hacer un trabajo arduo de convencimiento nacional, y así emprendió una gira por todo el país para convencer a los gobernadores estatales y a la sociedad de que aceptarían la creación de un instituto que se encargara de la educación nacional en todo el “territorio mexicano”. El trabajo de persuasión se extendió también a quienes tenían la última palabra para la reforma constitucional que permitiera el establecimiento del Ministerio: los representantes ante el Congreso.²²

Finalmente el proyecto de ley para la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) fue discutido en el Congreso aprobándose por amplia mayoría, y junto con el acuerdo del Congreso también se aprobaba el presupuesto con el que la nueva secretaría de Estado emprendía su obra educativa y alfabetizadora.²³ La reforma constitucional fue aprobada el 20 de julio de 1921, el decreto presidencial apareció el día 25 del mismo, y la ley se promulgó el 29 de septiembre del mismo año, y el nuevo secretario de educación pública tomaría protesta hasta octubre del mismo año.²⁴

He aquí la organización interna de la nueva secretaría. Se dividió en tres grandes departamentos: escuelas, bibliotecas y Bellas Artes. El primero comprendía toda la enseñanza científica y técnica en sus distintas ramas, y “estaría integrado por cuantas secciones hubiere menester, de acuerdo con la realidad escolar en sus distintos niveles, desde el jardín de niños hasta la Universidad”²⁵, y establecería escuelas primarias en las

²¹ Vasconcelos, José. “Exposición de motivos al Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal, el 6 de octubre de 1920”, citado por Arnaut, Alberto, *op.cit.*, p. 153.

²² Sobre el relato que hace Vasconcelos de su trabajo de cabildeo y presión política para la creación de la Secretaría de Educación, véase Vasconcelos, *Memorias. El Desastre*. Tomo II..., p. 52-57.

²³ Siguiendo el relato de Vasconcelos, el presupuesto que se le asignó para la implementación de su proyecto fue de \$30, 000, 000, los cuales fueron aprobados en el Congreso “sin discusión alguna”. *Ibidem.* p. 56. El fuerte monto que se destinó al proyecto educativo vasconcelista fue producto de los altos ingresos nacionales por la venta de petróleo, ya que México era el segundo productor en el mundo. *Cfr.*, Iturriaga, *op.cit.*, p. 158, 161 y 163.

²⁴ Matute, Álvaro. “La política educativa de José Vasconcelos”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004, p. 173.

²⁵ *Idem.*

zonas alejadas de los centros educativos. El segundo sería un apoyo y complemento del primero ya que en él recaería la función de la construcción de bibliotecas con libros suficientes de los clásicos de la literatura universal para la práctica de la lectura. Y el departamento de Bellas Artes tomó a su cargo los institutos de educación artística superior, así como la responsabilidad de la educación artística (canto, danza y dibujo) en las escuelas del sistema básico. Estos departamentos además de trabajar coordinados entre sí, estuvieron apoyados por dos departamentos: Departamento de Enseñanza Indígena y el Departamento de Desanalfabetización. El primero, en palabras de Vasconcelos, “se encargaría de la incorporación del indio a la cultura hispánica”, y la función del segundo era la alfabetización de las “masas”, esto es la alfabetización de las personas que tenían cierto dominio de la lengua castellana.²⁶

De esta manera desde 1921 la SEP será el órgano central que regule, administre y controle el sistema de educación básica federal, y el cual se apoyará de la construcción de escuelas federales en los estados, de la firma de convenios con los sistemas estatales de educación.

II.3.1 La SEP y el gobierno del sistema educativo

Con las modificaciones jurídicas necesarias para abrir paso al proyecto de Vasconcelos, el Congreso aprobó la normatividad de las facultades pedagógicas, operativas y administrativas de la SEP, las cuales, siguiendo el proyecto de ley original,²⁷ se permitió el establecimiento de escuelas federales en cualquier poblado en donde no las hubiera, mientras que a los estados se les respetaba las escuelas urbanas que estaban a su cargo, y por su parte las escuelas del Distrito Federal fueron recuperadas por la Secretaría. De esta forma, la “carga más pesada” la tenía la Federación al hacerse cargo de las escuelas rurales federales en los estados.

El problema [nos dice Vasconcelos] de la posición de las escuelas federales nuevas frente a las que sostiene los estados y los municipios lo resolvió mi estatuto, evitando la competencia y asegurando la colaboración mediante convenios periódicos. A los estados le dejamos por lo común, la atención de las escuelas urbanas. En el municipio que ya tenía escuela no abríamos

²⁶ Cfr, Vasconcelos, *Memorias. El Desastre*. Tomo II..., pp. 19-20 y 45-47.

²⁷ El proyecto de ley original de Vasconcelos no se modificó en absoluto con la ley aprobada, para ello, como lo mencionaremos más adelante, el ex rector de la Universidad, habría de hacer un trabajo intenso de persuasión y convencimiento nacional, y con los propios diputados del Congreso.

otra, sino que fomentábamos la existente. Y, en general, tomó para sí la Federación la carga más pesada de la educación rural.²⁸

Consecuentemente, una gran responsabilidad del sistema educativo recayó en el poder del gobierno federal, empero ello no dejaba de ser coherente con la ideología política que caracterizó a los gobernantes de la posrevolución, y con la cual Vasconcelos compartía absolutamente, e incluso en su discurso se hallaba una crítica rotunda hacia el gobierno descentralizado del sistema educativo, particularmente el que históricamente había sido construido en los Estados Unidos del norte. El secretario de educación, firmemente convencido de la centralización de la educación como el mejor modo de gobernar el sistema educativo, escribió:

Simple atraso administrativo de los anglosajones, que todavía no acaban de sobrepasar el obstáculo que es para ellos el no haber sido plenamente romanizados. El romano tenía el secreto de la organización y nos dejó a todos los pueblos latinos bien ordenada la cabeza y la voluntad sistematizada. [...] Pero lo que a mí me divertía era la lección que se derivaba de que en Washington, lejos de condenarse nuestro sistema francés de ministerios centralizados, se empezaba reconocer sus ventajas, con bastante desazón para los educadores del carrancismo, que se creyeron muy modernos y avanzados al suprimir el Ministerio que había creado Justo Sierra.²⁹

Para Vasconcelos no había duda que la centralización de los servicios educativos era el sistema de organización adecuado para llevar a cabo el proyecto educativo que el pueblo mexicano requería. Por otra parte, también debemos señalar que los recursos

²⁸ Vasconcelos, *Memorias. El Desastre*. Tomo II..., p. 21.

²⁹ *Ibidem*. p. 57. En otra parte de este texto Vasconcelos, al referirse a su tarea de resucitar el proyecto echado abajo por los "seudoconstitucionalistas", la Secretaría que había sido dirigido por Baranda y Sierra, dice: "Y nosotros tratábamos de resucitar la Secretaría de Estado que el porfirismo bajo la acción ilustrada de Baranda y de Justo Sierra, había dedicado en teoría a la educación popular. Restituiríamos, al mismo tiempo la tradición latina que busca en todo unidad y regula, centraliza la enseñanza. Tradición ocultamente perseguida por los que dirigen a conciencia, pero desde la sombra, el galimatías de nuestras diversas y sucesivas constituciones". *Ibidem*, p. 12. Para el tema que nos concierne estudiar en este trabajo nos parece de suma pertinencia señalar esta diferencia tan marcada entre dos modelos de gobierno del sistema educativo: el centralizado, el cual consiguió establecer y constituir Vasconcelos, y el descentralizado, el cual tiene tradición histórica en los Estados Unidos del Norte, ya que la SEP desde su fundación en 1921, fue el órgano que concentró técnica y administrativamente los servicios educativos del sistema escolar por 71 años, momento en el cual se firma en México el primer acuerdo para transferir los servicios educativos, buscando así la descentralización del sistema de educación básica, mientras que en Estados Unidos la descentralización ha sido el modelo de gobierno nacional que se implementó desde la independencia de las 13 colonias. Es decir, mientras que para Estados Unidos la descentralización ha sido el gobierno que por sus circunstancias históricas de su independencia, fue formado y concebido como el pertinente para la unión de los estados americanos, para México la descentralización fue el modelo de gobierno al cual se acudió, a partir de los años ochenta, para alcanzar eficiencia en los índices de cobertura y absorción al sistema educativo y calidad de la educación.

económicos era un punto a favor de la centralización de la educación, ya que sólo la federación estaba en condiciones de subsidiar el amplio proyecto educativo nacional para el que Vasconcelos había gestionado, y no así los estados y municipios que todavía sufrían los estragos materiales y económicos de la lucha armada que había iniciado a finales de 1910. En *De Robinson a Odisea* Vasconcelos señala que en todo país debía existir

[...] un organismo central y provisto de fondos para que exista la posibilidad de una acción educativa, extensa e intensa, capaz de influir en la vida pública. Y toca a este organismo, generalmente llamado ministerio de educación, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza y políticas de enseñanza. Le corresponde así mismo asegurar la cohesión de lo enseñado en las distintas facultades o escuelas. No se trata ya de saber si la actuación de un ministro de educación es o no deseable; no existe hoy, posibilidad de sustituirlo. Independientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios par un esfuerzo educacional de importancia.³⁰

Por otra parte con el establecimiento de la SEP se da una centralización que no es sólo administrativa y operativa, sino fue además de tipo pedagógico, ya que se le dejó la autoridad para decidir qué y cómo enseñar en las escuelas en las escuelas federales, y con ello lo que se perseguía era la uniformidad y la unidad ideológica nacional. Así de esta forma es como comenzó a trabajar el sistema de educación básica.

II.3.2 La escuela rural mexicana.

La Escuela Rural (ER) fue el segundo fruto educativo de la lucha revolucionaria, muestra de ello es el espíritu social y el entusiasmo con la que fue creada. En ellas se hacía un trabajo comunitario que era apoyado, además, por profesores itinerantes miembros de las *misiones culturales* que eran enviadas a diversas regiones del país con el fin de “reunir información sobre la situación cultural de los poblados”,³¹ “encontrar

³⁰ Vasconcelos, J. *De Robinson a Odisea*. México, 1934. Citado por Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México, Colegio de México, 1998. p. 148

³¹ El nombre de misioneros con el que fueron llamados estos voluntarios, fue inspirado por las misiones de los primeros franciscanos que llegaron a la “Nueva” “España”, quienes se introdujeron por todos los lugares de la nueva tierra para evangelizar a todos los grupos de “naturales” que se encontraban, y de esta

un voluntario que quisiera actuar de maestro local”, y “convencer a los habitantes de que erigieran una escuela” con las condiciones materiales que fueran posibles para poder impartir la enseñanza. Posteriormente el misionero guiaba a los maestros voluntarios para impartir la enseñanza de la lectura, la escritura, la aritmética, historia y geografía elemental, materias vocacionales sencillas, así como conocimientos en higiene y medicina moderna. También se alentaba al desarrollo de las artesanías locales. La acción y el esfuerzo de estos misioneros fueron de suma relevancia para organizar a las comunidades en torno a un fin: su desarrollo cultural en comunidad. Y los maestros que eran motivados por lo misioneros para impartir la enseñanza en sus poblados, ejercían dicha actividad a cambio de una pequeña remuneración otorgada por la SEP.³²

La proliferación y la expansión de las ERs fueron determinantes para construir el sistema de educación básica, como el eje vertebral del Sistema Educativo. Durante los tres años de gestión de Vasconcelos en la SEP se construyeron casi mil escuelas, considerando que a su llegada a la secretaría, ésta no contaba casi con ninguna escuela a su cargo (dado que las existentes se hallaban bajo la tutela de los municipios y los estados).³³ La construcción de las escuelas rurales continuo su impresionante paso, y para 1931 el sistema de educación básica tenía 6, 380 escuelas con 425 mil alumnos incorporados.³⁴

A pesar de la renuncia de Vasconcelos a la SEP en 1924, el proyecto de las escuelas rurales y el envío de misioneros, fueron continuados y respetados, no obstante en la práctica de dichos proyectos durante su primera década de vida, existieron adiciones y cambios que seguían siendo pertinentes al espíritu revolucionario original. Tal fue el caso de la creación de la Escuela Normal Rural que fue planeada para mejorar la formación de los maestros,³⁵ el decreto de 1926 por el cual se ordena la creación de

forma inculcar en los indígenas la cultura religiosa católica mediante el aprendizaje de la Biblia, también los evangelizadores enseñaban a los indígenas la lengua española. Fundamentalmente con este mismo espíritu fueron creadas las misiones culturales de Vasconcelos. Para él, de lo que se trataba era de integrar a los indígenas a la cultura que se había ya constituido por cuatro siglos: “la cultura hispánica moderna”.

³² Raby, *op.cit.*, pp. 14-15.

³³ *Ibidem.*, p. 14, *apud.* *El esfuerzo educativo en México, 1924-1928*. México, 1929, Secretaría de Educación Pública, vol. 1, p. 11.

³⁴ *Ibidem.*, p. 31. *apud.* Hughes, Lloyd. H. *Las Misiones Culturales mexicanas y su programa*. París, UNESCO, 1951.

³⁵ El plan de establecer escuelas que preparan a los maestros fue originalmente de los gobernadores de Hidalgo, Puebla, Michoacán y Oaxaca quienes habían establecido entre 1922 y 1925 Escuelas Normales rudimentarias. Por su parte la SEP sólo contaba con una Escuela Normal Regional, y hasta 1926, cuando se reconoce el papel tan importante que ofrecía esta escuela, se “crea un plan para crear más cambiándoles el nombre a Escuelas Normales Rurales”, *cfr.*, Raby, *op.cit.*, pp. 20-21.

Comités de Educación en cada poblado,³⁶ las Inspecciones de las escuelas rurales y las Misiones Culturales,³⁷ y la creación de la Casa del Estudiante Indígena³⁸.

II.4 La expansión del sistema educativo federal en la educación socialista

Un segundo impulso que recibió la educación rural es el que se vive en la década de los treinta, particularmente con las políticas y programas que se implementaron durante el sexenio cardenista, sobre todo por la importancia que tendrían las escuelas rurales para la educación del campesino y su vínculo con la ideología oficial del gobierno cardenista. No obstante, previamente a este periodo, los esfuerzos promovidos por el secretario de educación Narciso Bassols (1931-1934), fueron de gran importancia tanto para el mejoramiento de la educación rural, como para el control central del sistema de educación básica.

II.4.1 Narciso Bassols

Narciso Bassols fue un personaje que se preocupó por vincular la escuela con la producción. Una primera política educativa a destacar en la gestión de Bassols es la creación de las *Escuelas Regionales Campesina* (ERC), las cuales fueron el resultado de una fusión de las Escuelas Normales Rurales, Centrales Agrícolas y las actividades de las Misiones Culturales.³⁹ El objetivo de esta nueva escuela era preparar “técnicos

³⁶La creación de estos Comités fue motivada por el entusiasmo de trabajar colectivamente para la educación de la sociedad. En ellos se encontraban representantes de la sociedad, las comunidades académicas, y las autoridades. Y tenía como objetivo supervisar las funciones de la escuela, mejorarla y servir como enlace principal entre ésta y la comunidad local. *Ibidem.*, p. 18

³⁷ El inspector tenía como función establecer escuelas en sus región y supervisarlas al menos tres veces por año, e incluso “defender, si es necesario, a los campesinos de cualquier atropello”, esto último según declara la Memoria de 1926 de la SEP (citado por Raby, *op.cit.* p. 22). No obstante el esfuerzo de los inspectores, se necesitaba personal más especializado para orientar a los maestros sobre su labor docente, función que “fue cumplida por las Misiones Culturales”, las cuales eran grupos de personas que viajaban por el país formando maestros rurales y a apoyar el desarrollo de las comunidades que visitaban. *Ibidem.*, pp. 21-23.

³⁸ Este instituto fungía como internado en la Ciudad de México para lo jóvenes indígenas de 14 a 18 años que hubieran recibido uno o dos años de educación básica. En ella estos jóvenes recibían educación técnica y profesional, con el objetivo de que cuando regresaran a sus comunidades trabajaran como maestros o agentes culturales. Muy pocos estudiantes pasaron por este instituto, y por los fallidos resultados que se esperaban de éste, en 1933 es clausurado. *Cfr. ibidem.*, p. 28.

³⁹ Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México. 1934-1964. La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regimenes subsiguientes*. México, Centro de Estudios Educativos, Universidad Iberoamericana, 1988, p.80. Ernesto Meneses distingue tres etapas de la Escuela Regional Campesina; la primera abarca los inicios de esta escuela con la conversión de Escuela Normal rural a Regional Campesina, lo cual también sucedió con las Centrales Agrícolas (1933-

agrícolas y/o maestros rurales con entrenamiento técnico y agropecuario”.⁴⁰ Los egresados de esta escuela eran de dos tipos: el primero estudiaba sólo el tronco común que el plan de estudios señalaba (2 años), tiempo en el cual el alumno adquiría habilidades agrícolas, y al terminar este tiempo el gobierno les proporcionaba tierra y equipo para trabajarla en sus comunidades; el segundo eran los alumnos que tenían vocación para incursionar en el magisterio; su formación constaba de dos primeros años en el entrenamiento agrícola (hasta donde llegaba la primera etapa de la formación, y en donde egresan los primeros alumnos), y un último dedicado a profundizar y especializarse en los conocimientos y habilidades adquiridas durante los primeros dos años; al salir los egresados de esta última etapa se les asignaba una escuela rural.⁴¹ La ERC tuvo un fuerte apoyo por parte de la SEP, y mientras en 1934 había sólo 10 escuelas con 900 alumnos, para 1940 eran 33 con 4 116, de los cuales el 64% de ellos eran de origen campesino.⁴²

Por otra parte, en 1933 Bassols comienza a establecer convenios entre los estados y la SEP para que ésta coordine y administre sus sistemas educativos. Chihuahua y Zacatecas son los primeros estados en firmar estos convenios durante la gestión de Bassols, posteriormente a estos estados, de 1934 a 1940, la SEP firmaría convenios de centralización con 9 estados más: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. Así, en 1940 la SEP tenía control absoluto de los sistemas educativos de 11 estados.⁴³

II.4.2 El periodo cardenista

El plan sexenal 1934-1940 de Cárdenas contemplaba un importante apoyo económico a las escuelas rurales. El plan estimaba un aumento gradual en el presupuesto para educación: en 1934 el presupuesto federal debía ser de 15% del presupuesto federal aumentando hasta el 20% en 1939; mientras que el número de escuelas rurales federales aumentarían “en 1,000 durante 1934, en 2,000 al año desde 1935 hasta 1938, y en 3,000

1935); la segunda etapa caracterizada por su eficiente “funcionamiento y rendimiento” y su apego a la escuela socialista (1935-1938); y la tercera etapa cuando “volvieron a ocurrir importantes modificaciones que culminaron con la clausura de estos planteles” (1938-1941). *Ibidem.*, p. 83.

⁴⁰ *Idem.* También véase Raby, *op.cit.*, p. 36.

⁴¹ Meneses, *op.cit.*, p. 83.

⁴² *Ibidem.*, p. 80

⁴³ *Ibidem.*, pp. 97 y 209

en 1939”.⁴⁴ La intencionalidad de apoyar considerablemente a la educación básica pública era inobjetable.

Y aunque la educación durante este periodo no perdería su vínculo esencial con la sociedad, ni tampoco los maestros dejarían servir a la cultura y alfabetización de sus comunidades, los fines de la educación estarían más apegados a la adquisición de habilidades técnicas que contribuyeran al desarrollo económico nacional; la educación serviría para formar una clase trabajadora más solidaria, y racional sobre el modo de distribución de la riqueza (y eliminar así el sistema económico de “explotación del hombre por el hombre”⁴⁵), así como la formación de los jóvenes sobre un conocimiento racional del mundo.⁴⁶

Debido a la importancia de educar a la nueva fuerza de trabajo que el país requería durante el periodo cardenista se presentó un importante crecimiento en el número de escuelas rurales para llevar la educación socialista a toda la población. En 1934, cuando Cárdenas llega a la presidencia, el sistema de educación básica contaba con 7,063 escuelas rurales, y en 1939 el número había ascendido a 12, 208. Aunque las metas que se habían fijado en el plan sexenal no se cumplieron cabalmente debido a la falta de presupuesto al sector educativo, sí hubo un importante impulso a la educación de la población rural campesina con el establecimiento de escuelas en lugares que estaban alejados de los centros de enseñanza. Y junto con el número importante de escuelas nuevas que se construyeron, también hubo un crecimiento considerable en el aumento de maestros y alumnos a cargo de la SEP, en 1934 existían 11, 432 maestros y 545, 000 alumnos, y para 1938 el sistema contaba con 17, 047 maestros y 683,432 alumnos.⁴⁷

En el sexenio de Cárdenas se le dio continuidad a la labor educativa emprendida desde la creación de la SEP; el gran apoyo que se le dio a la educación rural y la centralización del sistema básico de educación con las escuelas rurales federales, y

⁴⁴ Cfr. Raby, *op.cit.*, p. 42.

⁴⁵ Más adelante, en este mismo capítulo, veremos como los fines de la educación socialista quedaron plasmados en la Ley Orgánica de Educación de 1939.

⁴⁶ Esta nueva ideología ya se veía llegar desde la gestión de Narciso Bassols quien decía que “el propósito de la educación rural era ‘tratar de modificar los sistemas de producción, distribución y consumo de la riqueza’”. Citado por Raby, *op.cit.*, p. 37. Desde una ideología “economicista” de la educación, y de los problemas sociales en general, el gobierno socialista tratará de llegar a su utopía por medio de la educación. Otro aspecto a considerar es el amplio apoyo que le dio a la población campesina; en 1934 el 66.5% de la población era rural y el 79% de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura, fuente principal de riqueza nacional. Así el presidente Cárdenas otorgo ejidos a 1, 800,000 campesinos, y la educación era la vía por la cual ellos aprenderían a cultivar los ejidos. Cfr. Meneses, *op.cit.*, p. 74.

⁴⁷ Cifras citadas por Meneses, *op.cit.*, p. 79. y Raby, *op.cit.*, p. 43.

posteriormente con los sistemas estatales que quedaban bajo las decisiones de la administración central.

II.4.2.1 La reforma al artículo 3° y la Ley Orgánica de Educación

Por otra parte debemos comentar las modificaciones legales que se presentaron durante el periodo cardenista y que son de suma importancia para que el centralismo en la educación se consolidara y se extendiera incluso hasta nuestros días. Particularmente tenemos que señalar dos acontecimientos políticos que tuvieron impacto en las leyes que regulan la prestación de los servicios educativos en el país, a saber: la primera reforma al artículo 3° constitucional en 1934 y la creación de la ley que reglamentara este artículo constitucional, la Ley Orgánica de Educación de 1939. Cabe señalar que ambos reglamentos se insertan en un contexto en que la ideología de la política oficial estaba influenciada por el socialismo europeo, el cual, como ya lo comentamos, fue tergiversado con las resacas de la ideología son contenido de responsabilidad social que nace de la revolución mexicana, de modo que como producto se tiene una política e ideología característica en el contexto mexicano.

II.4.2.2 La primera reforma al artículo 3° constitucional

A pesar de que la primera reforma al artículo 3° constitucional⁴⁸ fue publicada a principios de la gestión presidencial (13 de diciembre de 1934)⁴⁹ del recién presidente electo, el general Lázaro Cárdenas (1934-1940). Desde el comienzo, esta reforma constitucional fue trabajada e impulsada desde las filas del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como uno de los puntos del proyecto educativo que el partido elaboraba para asesorar a la comisión del programa de gobierno 1934-1940 en 1933, mediante una comisión técnica en educación.⁵⁰ En general, el contenido del proyecto de la comisión técnica era principalmente encontrar los medios para oponerse a la

⁴⁸ Apoyándonos en Rafael Sánchez distinguimos esta reforma al artículo 3° de 1934 como la primera que se hacía desde el constituyente de 1917.

⁴⁹ *Diario Oficial*. México, jueves 13 de Diciembre de 1934, Tomo LXXXVII, N° 35.

⁵⁰ Meneses, *op.cit.* p. 35. Aunque es interesante la historia y el proceso del artículo 3° constitucional de 1934, nos abstendremos intencionalmente de hacer una historización completa que de cuenta de ello, ya que lo que aquí nos importa es rescatar y señalar las facultades constitucionales que se desprenden a partir de ella siguiendo nuestra línea de la centralización de los servicios educativos, empero remitimos al lector a la historia que nos presenta Meneses, *op.cit.*, p. 35-49. y Sánchez, Rafael. *Derecho y educación*. 2ª edición, México, Porrúa, 1998, capítulo 5.

educación religiosa.⁵¹ El proyecto fue presentado en la Segunda Convención del PNR en diciembre de 1933, y durante ésta, la propuesta tuvo una buena aceptación general por parte de los miembros del partido, y ante tal aceptación se sumaron propuestas y modificaciones al proyecto original, entre ellas destacan la de los representantes de Veracruz quienes manifestaron:⁵²

- a) Conseguir la reforma del artículo 3°
- b) Impartir la educación entendida como de lo social bajo control del Estado
- c) Basar la educación en la doctrina socialista.

Sumadas estas propuestas de los representantes de Veracruz, el proceso de la reforma del mencionado artículo continuó y la propuesta fue presentada a la Cámara de Diputados por el presidente del PNR, Carlos Riva Palacio, sin embargo el proceso se detuvo ante una inesperada reacción del presidente Abelardo Rodríguez, la cual fue expresada mediante una carta a Riva Palacio para detener el proceso en la Cámara legislativa. El motivo principal de esta reacción del presidente Rodríguez fue, principalmente, el contenido antirreligioso y pro socialista que el proyecto presentado manifestaba, lo cual hace pensar que “[...] la oposición de Rodríguez [...] indicaba que los gobernantes de la Nación temían un cambio en el sistema capitalista [...]”.⁵³ De modo que el proyecto y la reforma del artículo 3° constitucional se aprobaría después de la elección del presidente Lázaro Cárdenas.

Posteriormente en julio de 1934 el proyecto de reforma volvió a salir a la luz pública ante un discurso enérgico de Plutarco Elías Calles en Guadalajara el 20 de julio de 1934, a partir de ese momento quienes apoyaban la necesidad de atacar la educación interreligiosa en la educación pública, continuaron el proceso de reforma que se había detenido en la Cámara de Diputados. Así días después de este discurso, Bermauntz, quien presidía la comisión especial de la Cámara encargada de este asunto, anunciaba la reforma del artículo mencionado, y a partir de este momento el camino de la reforma al artículo constitucional tomaba un segundo aire que culminaría a finales del mismo año.

Finalmente, después de una intensa discusión sobre el contenido de la versión final de la reforma, en la cual participaron los representantes en las cámaras legislativas

⁵¹ Meneses, *op.cit.*, p. 35.

⁵² *Ibidem.*, p. 36.

⁵³ *Ibidem.*, p. 38, apud, Bermauntz, Alberto. *La educación socialista en México: antecedentes y fundamentos de la Reforma de 1934*. México, [Rivadeneira], 1943, p. 191.

y hasta grupos de estudiantes universitarios, en octubre de 1934 se procedió a la votación del proyecto en la Cámara de Senadores.⁵⁴

La versión final de la reforma manifestaba que la educación sería socialista y que además de “excluir toda doctrina religiosa combatiría los el fanatismo y los prejuicios” para lo cual la escuela tendría que organizar su enseñanza y sus actividades con el objetivo de “crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. Así mismo señalaba claramente que sólo “El Estado –Federación, Estados y Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal”, y respecto de la educación particular la autorización sería concedida si ella se ajustara a la orientación socialista de la educación oficial que se expresaba en esta artículo, además de eliminar la participación de cualquier corporación religiosa en la educación primaria, secundaria o normal. También se señalaba que la “formación de planes, programas y métodos de enseñanza [correspondería] en todo caso al Estado”. Así mismo se manifestaba que estas “normas [regirían] la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos”, y por último se especificaba que la “educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente”⁵⁵

Como puede verse la reforma constitucional facultaba al Estado en dos aspectos sustanciales en la centralización de los servicios educativos: a) por una parte el Estado mantenía ahora formalmente la responsabilidad de impartir educación preescolar, primaria y secundaria; b) ante la motivación de hacer que la educación y sus “valores” tuvieran una orientación socialista y que así ella tuviera repercusión en la formación “racional” de los niños y jóvenes mexicanos, el Estado se guardaba la autoridad para la creación y determinación de los planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza de los mismo niveles educativos, y; c) el Estado tendría la responsabilidad sobre la formación de los maestros, mediante su responsabilidad de la enseñanza en las escuelas normales.

Esta reforma al artículo 3° aunque fue, en primer lugar, motivada para imponer una ideología europea academicista del grupo dominante del centro a la periferia, implícitamente se facultaba al Estado de responsabilizarse de la educación nacional, y aunque la participación se le atribuía a los tres niveles de gobierno del Estado, en la práctica, quien tenía mayor influencia en la educación era el gobierno federal, ya sea por la absorción de los sistemas estatales de educación, o por el establecimiento de escuelas

⁵⁴ *Ibidem*, p, 44.

⁵⁵ *Diario oficial*. México, 13 de diciembre de 1934..., p. 849-851.

federales en los estados, de tal suerte que la Federación era quien discretamente mantenía su imperioso poder en la educación nacional, y todo por un cambio en la ideología y valores oficiales que orientarían la educación nacional. Si bien, esta reforma representó un segundo golpe a favor de la centralización y la unilateralidad que se formó en la educación posrevolucionaria, aprovechando así la formación de la institución que había restituido Vasconcelos, y para lo cual no se había modificado el artículo 3º: la SEP. A partir de entonces la centralización educativa no cambiará en nada en las facultades que arriba mencionamos,⁵⁶ y durante los años subsiguientes a esta reforma comentada, se afirmará y consolidará la centralización compulsiva del sistema de educación básica, tal y como lo veremos en el siguiente capítulo.

II.4.2.3 La Ley Orgánica de Educación

Por otra parte, una política en educación que debe destacarse del gobierno cardenista, es la elaboración de la Ley Orgánica de Educación promulgada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1940.⁵⁷ Ésta fue elaborada con la intención de reglamentar el artículo 3º constitucional principalmente, además de los artículos 31, fracción I, 73, fracciones X y XXV, y 123 fracción XII constitucionales. Sin embargo en esta ley se condensó la ideología política oficial, y sobre todo mantiene y manifiesta con claridad las facultades del Estado en materia educativa, que ya con la reforma del artículo 3º estaban enunciadas.

El proyecto de esta ley desató una discusión entre la Conferencia Nacional de Educación (CNE), y las autoridades federales, quienes, al igual que la CNE, contaban con su propio proyecto de Ley.⁵⁸ Sobre este asunto también se escucharon las protestas en contra de la unilateralidad de la ley por parte del Partido Acción Nacional (PAN), de organizaciones estatales de Padres de Familia de los estados de Chihuahua y Guanajuato, y de organizaciones estudiantiles como la Confederación Nacional de Estudiantes. Y por otro lado se escuchaba el apoyo a la Cámara de Diputados para la aprobación de dicha ley por parte del Frente Único de Maestros Normalistas (FUMN).⁵⁹ Empero por el contexto en el que se desenvuelve este proyecto, el debate que se desató

⁵⁶ Véase el capítulo 4 y 5 de esta investigación para ver como es que comienza la transformación en la dirección de los servicios educativos en el nivel básico.

⁵⁷ *Diario Oficial*. México, 3 de febrero de 1940, Tomo CXVII, número 29.

⁵⁸ Sobre la controversia y la lucha política que se desató sobre esta Ley entre la propuesta oficial y la de la Conferencia Nacional de Educación, véase Meneses, *op.cit.*, pp. 214-218.

⁵⁹ *Ibidem.*, pp. 215-217.

sobre este proyecto fue motivado por la continuación de la orientación socialista en la educación, no así por reacciones en contra de la centralización educativa.

Finalmente el texto de la ley aprobada por el Congreso expresaba: que la educación de cualquier nivel o tipo impartida por el Estado –Federación, Estados y Municipios- tendría el carácter de servicio público, así como la impartida por las Instituciones Educativas de Derecho Público y de Servicio Descentralizado, mismas que no pueden ser del nivel preescolar, primaria, secundaria o normal (artículo 2°); y que la educación de estos niveles educativos destinada a obreros y campesinos era facultad exclusiva del Estado (artículo 4°).⁶⁰

Por otra parte entre las obligaciones del Estado destacan las siguientes: dar orientación socialista a la educación preescolar, secundaria, normal vocacional o de bachillerato, técnica u profesional o de cualquier grado o tipo que pueda impartir (artículo 7°, fracción II);⁶¹ vigilar y controlar la educación particular en el nivel preescolar, primaria, secundaria y normal para obreros y campesinos a fin de “que se ajuste a las disposiciones contenidos en la Constitución” y en esta Ley Orgánica (artículo 7°, fracción V); asumir el control absoluto de la educación que imparta en todos sus planteles (artículo 8°, fracción II) y, convocar periódicamente a Congresos Pedagógicos en los cuales se discutan los problemas educativos del país (fracción VI).⁶² Por su parte el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar para unificar, coordinar y distribuir la función social educativa, entre la Federación, los Estados y los Municipios; fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas y lo mismo que a todos aquellos que los inflija (artículo 8°, fracción IV).⁶³

Los principios y los fines de la educación quedaron establecidos particularmente en el artículo 9° de la ley, en el cual se expresa que la educación tendrá como fin la formación de hombres que participaran permanente en el ritmo de la evolución histórica del país en la realización de los postulados de la Revolución mexicana, y “pugnaran una convivencia social más humana y más justa, en la organización económica se estructure

⁶⁰ *Diario Oficial*. México, 3 de febrero de 1940...

⁶¹ Cabe mencionar que la ley expresaba que la Universidad Nacional Autónoma de México quedó exenta de sujetarse a lo previsto por esta Ley Orgánica (artículo 3°).

⁶² *Diario Oficial*. México, 3 de febrero de 1940....

⁶³ *Idem*

en función preferente de los intereses generales y desaparezca el sistema de explotación del hombre por el hombre”.⁶⁴

Respecto a la educación privada se establece que los particulares deben excluir toda intervención y apoyo económico por parte de organizaciones religiosas (artículo 11°, fracción III), así como ajustarse a los planes, programas, métodos de enseñanza, sistemas de calificaciones y libros de texto que formule el Estado quien es el único responsable de su formulación (artículo 11°, fracción IV y artículo 12°).⁶⁵

En el capítulo XVIII se establece las funciones coordinadas entre Federación, Estados y Municipios, de las cuales destaca la posibilidad de “celebrar” convenios de unificación y coordinación de los servicios educativos, “sobre la base de que la dirección técnica del mismo estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Por lo que hace al aspecto administrativo, será materia del convenio en cada caso precisar su control y distribución” (artículo 90°). También se contemplaba el funcionamiento de un Consejo Nacional de Educación dependiente de la SEP, el cual tenía a su cargo la investigación científica y el estudio de la función educativa y sus diferentes fenómenos y problemas con el objetivo de “precisar los mejores métodos y formas de dirección y orientación técnicas” (artículo 92°). Y la continuación de la función que venía desempeñando el Consejo Técnico Consultivo de Educación Primaria en el distrito Federal (artículo 93°).⁶⁶

Como puede verse la Ley Orgánica de 1939 era la continuación de las políticas que se desprendían a partir de la reforma del artículo 3° en 1934, y en lo que respecta a la centralización, es en esta ley reglamentaria en donde ya se definía y se señalaban explícita e implícitamente las facultades y actividades esenciales para mantener este tipo de organización del sistema educativo. Años después esta ley se modificará 1942, empero el cambio será sólo ideológico, y no así en una redefinición de las actividades de del gobierno federal, la SEP, los estados y los municipios, y por el contrario, ésta afirmará las facultades centralizadas que aquí hemos mostrado. Así la educación pública, particularmente, y como lo expresan las debidas leyes, de obreros y campesinos (los sectores mayoritarios del Estado mexicano), quedarán a cargo del gobierno federal y la SEP principalmente.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

En resumen, el periodo que hemos reseñado es de suma importancia para la creación y consolidación de la centralización del sistema de educación básica, ya que durante éste por las diferentes políticas educativas emprendidas por la Federación y la SEP, se expande el número de escuelas públicas federales, maestros y alumnos a cargo de ella. Muestra de ello es el número de escuelas federales que creció en la etapa 1925-1940. En 1925 la administración central contaba tan sólo con el 25.9% de la matrícula de las escuelas públicas en el sistema básico, y para 1940 contaba ya con el 50.4% de ella, quedando así el 42.2% a cargo de los estados y municipios, y sólo el 7.2% para los particulares. Y por otra parte se crea el marco jurídico necesario para facultar legalmente a la Federación y la SEP para responsabilizarse de las actividades sustanciales del sistema de educación básica, a saber: el establecimiento de escuelas federales en los estados, la absorción de los sistemas estatales de educación, la formulación de planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Así esta organización descrita de las autoridades educativas será las bases del sistema de educación básica que se extendió hasta finales del siglo XX, lo cual con el paso de la historia, comenzará a causar estragos serios en la calidad de la educación y del sistema educativo.

CAPÍTULO III.

SEGUNDA CENTRALIZACIÓN POSREVOLUCIONARIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

III.1 Introducción

Durante el periodo que comprendemos como un segundo periodo de la centralización de los servicios educativos, el país experimentó una transformación en el rumbo que tomarían la política, la economía y la cultura mexicana. Particularmente este cambio se hizo sentir desde el momento en que el general Cárdenas abandonaba la presidencia y el momento en que el general Ávila Camacho llegaba a ella.¹ Con esto se consumaba el regreso de la ideología liberal al gobierno federal, situación que perduró hasta los primeros años de la década de los ochenta, y que tomara su mayor *expresión* con el arribo del presidente Miguel de la Madrid, y hasta nuestros días, con la entrada a escena de la ideología neoliberal.

El sistema mexicano político centralizado y presidencialista ya estaba construido, y consolidado con los últimos detalles que había realizado el presidente Lázaro Cárdenas. Y a pesar de que él ya había incorporado al sistema político a dos sectores importantes como fue el campesino y el obrero, para una mayor seguridad del orden político y público, durante el periodo que aquí comprendemos se incorporará a un grupo importante que desde la creación de la SEP había tenido un papel destacado en el desarrollo de la sociedad: el magisterio. Con este nuevo movimiento político el ejecutivo federal tenía un fuerte aliado para que se mantuviera el partido político oficial en el poder por muchas décadas más. De modo que durante el periodo de 1940 a 1982 el país experimentará el auge de un Estado fuerte y altamente centralizado, y que, por ende, todas las decisiones públicas del campo político, económico y educativo recaerán

¹ Cuando el general Manuel Ávila Camacho llegó a la presidencia de la República había incertidumbre sobre el hecho de que si continuaría o no la ideología de corte socialista (y por tanto “anticapitalista”) que el presidente de Cárdenas se había empeñado en defender y representar, ya que ésta había sido ideológicamente muy agresiva con la ideología y el *simbolismo* de la sociedad mexicana. Sin embargo el general Ávila ya en el su cargo como presidente comenzó una relación de conciliación con aquellos sectores sociales, entre ellos, los empresarios y los representantes de la iglesia católica, que habían estado resentidos con la anterior inmediata política oficial. De esta forma es como comenzará el regreso del liberalismo a la ideología oficial mexicana. El general Ávila daba por cerrado un capítulo excepcional y pasaba a un nuevo capítulo de la historia de México. Cfr. Meyer, Lorenzo. “De la estabilidad al cambio”, en. *Historia general de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, El Colegio de México, 2005, pp. 885 y 886

Jaime Torres Bodet, el tercer secretario de educación, en sus *Memorias*, refiriéndose a la reforma del artículo 3º de 1946, nos relata: “Un liberal de 1945 no podía olvidar el pasado de la República. Y tenía que actuar como actuó, en definitiva, el gobierno del general Ávila Camacho [...] Manuel era un sincero católico. Pero era, así mismo, un soldado de la Revolución. Y el soldado de la Revolución comprendió – con patriótica claridad- que no podíamos ir más lejos de lo que fuimos, sin traicionar nuestro origen y sin defraudar los intereses permanentes de nuestro pueblo”. Torres, Jaime. *Textos sobre educación*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994. Selección, introducción y notas por Pablo Latapí.

en la suerte del Ejecutivo federal. Así mismo el cambio político se verá reflejado en una nueva relación y reconciliación con el sector empresarial del país.

Por su parte la economía mexicana durante el periodo que corresponde a este capítulo comenzaba a tener desde 1940 un crecimiento considerable, sin embargo también tuvo sus tropiezos y recesos, como fueron el término del periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando los beneficios de las altas exportaciones de manufactura mexicana comenzaron a decaer, y cuando con el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) comenzó a incrementar la deuda pública externa para el mantenimiento del gasto social en algunos sectores. Pero a pesar de estos momentos de la historia mexicana los cuales deben ser estudiados y comprendidos por las disciplinas correspondientes, la actuación de los gobiernos federales de estos sexenios se vio caracterizados por una preocupación con el desarrollo social y estabilidad económica de la población, basados en asignaciones amplias para el gasto público. Durante la Segunda Centralización de los Servicios Educativos el gasto social fue amplio y el gobierno federal tenía un papel activo en la inversión pública.

Sin salvación alguna estos cambios políticos y económicos impactaron en la educación nacional. La primera variante sensible que se pudo notar fue cuando el gobierno de Ávila Camacho dio el viraje en la filosofía oficial que orientaría a la educación pública del país; mientras en el cardenismo se hacía referencia a que la educación ayudaría a combatir los fanatismos (haciendo alusión a la lucha ideológica contra toda religión), en la gestión del presidente Ávila Camacho se establecía una ideología liberal, en la cual se recurría a la “unidad nacional” como la ideología que orientaría la convivencia dentro de las escuelas públicas, así como la democracia. La ideología educativa liberal se mantendrá casi intacta y hasta nuestros días. También es menester considerar un rasgo característico durante este periodo de la Segunda Centralización, fue que el espíritu educativo que había nacido en la época de la posrevolución se fue desvaneciendo sutilmente hasta dejar pocas huellas de su existencia, sin contar la SEP.

Sin embargo el modelo de gestión y gobierno del Sistema Educativo Mexicano (SEM) no sufrió ningún cambio, por el contrario, el modelo centralizado se afirmó sin límite alguno, dando continuidad al control y vigilancia de la educación nacional por parte del Ejecutivo mediante la SEP. Y para ello la SEP tendrá un socio que le ayudará a maniobrar de la mejor manera la centralización de la educación: el SNTE. En efecto el magisterio fue un sector de trabajadores que no estaban concentrados en una misma

agrupación hasta antes de 1943, motivo por el cual el gobierno federal y la SEP apoyó la creación de un sindicato único para continuar con la centralización. Así la SEP y el SNTE, de alguna manera, actuaron en contubernio para mantener ambos el control y vigilancia de sus representados, donde la muy aclamada unidad nacional siempre fue justificación de su dominio.

Este período de la historia de la educación nacional lo desarrollaremos a lo largo de este capítulo tres de nuestra investigación, tomando como referencia los tres momentos que, a nuestro juicio, son los más representativos e importantes de la Segunda Centralización: la primera gestión de Torres Bodet (1943-1946) y su “retorno maléfico” a la SEP (1958-1964), así como la creación del SNTE (1943).

III.2 Antecedentes de Jaime Torres

A su llegada a la presidencia de la República, Manuel Ávila Camacho comenzó una nueva relación con los sectores sociales que habían estado inconformes con el discurso socialista (anticlerical y anticapitalista). Mientras que desde la SEP se establecía una nueva relación con dichos sectores de la población, lo cual se reflejaba en un cambio radical en los principios y valores que orientarían la educación ahora bajo la política de la *unidad nacional*. Así es como llega el primer secretario de educación durante el sexenio de Ávila Camacho: Luis Sánchez Pontón. Defensor de la educación socialista, Sánchez Pontón vivió una fuerte presión social encabezada en gran parte por la sociedad de Padres de Familia, para que se cambiara la orientación ideológica vigente de la educación (socialista) y que esta se hiciera formal en una reforma al artículo 3° Constitucional.² Por otra parte el secretario Sánchez vivió una etapa en la que el magisterio se encontraba dividido, y las luchas constantes por ganar el lugar de grupo dominante del sector magisterial era parte de la cotidianidad.³ Como puede verse la gestión de Sánchez Pontón tropezó con muchos enfrentamientos que le competían a la SEP, principalmente la presión social que hubo para el cambio en la ideología educativa oficial, en la cual indirectamente él estaba siendo forzado a dejar la SEP. A Luis

² Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México (1934-1964). La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regímenes subsiguientes*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 1988, pp. 244 y 245.

³ Más adelante de este capítulo profundizaremos y esbozaremos detalladamente este punto ya que es el contexto previo inmediato a la unificación del magisterio en el SNTE.

Sánchez Pontón no le quedó más que renunciar a la Secretaría a casi un año de ser nombrado secretario de educación.⁴

III.2.1 La Ley Orgánica de 1942 y el fortalecimiento del centralismo

A la renuncia del primer secretario de educación, el presidente Manuel Ávila nombró a Octavio Vejar Vázquez, quien como persona era la cara opuesta de lo que había sido el anterior secretario, entre otras acciones, fue el primer secretario que en el sexenio intentaba cambiar la filosofía de la educación oficial dando un cambio de la “escuela socialista” a la “escuela del amor”, en la cual todos los hombres tenían que llegarse a amar sin importar las diversas creencias y superando la división. Empero paradójicamente “aplicó disposiciones drásticas contra muchos maestros de quienes discrepaba por sus ideas; y suscitó el resentimiento de otros por las persecuciones que desató en su contra”⁵, de modo que “su política antisindicalista provocó hostilidad en su contra de parte de los maestros que Ávila Camacho se vio forzado a despedirlo, *más no antes de que hubiera cambiado todo el tono de la educación*”.⁶ En efecto, será hasta la realización del Congreso Nacional de Unificación Magisterial en diciembre de 1943 cuando Vejar deje la secretaría, y entre su sucesor Jaime Torres Bodet.

No obstante debe destacarse y reconocer el logro de Octavio Vejar por haber expedido la Ley Orgánica de la Educación Pública (1942).⁷ En un contexto en el que la sociedad exigía una reforma al artículo 3° para que se eliminara toda manifestación anticlerical, esta ley fue de suma importancia. El objetivo de esta ley era reglamentar el artículo 3° y por otra precisar la ambigüedad del carácter de socialista de la educación que prevalecía en éste, ahora bajo la filosofía de un socialismo nacido de la Revolución mexicana, y no por el socialismo europeo que en el cardenismo era el común denominador de la ideología oficial.⁸ Así con esta fijación del término socialista se

⁴ *Ibidem.*, p. 248. Un aspecto que es importante comentar es que durante la gestión de Sánchez Pontón las Escuelas Regionales Campesinas fueron abolidas, con lo cual las modalidades escolares que habían nacido en la época de la posrevolución iban desapareciendo. Raby, David. *Educación y revolución social en México*. Traducción de Roberto Gómez Ciriza, México, SEP-Setentas, 1974, p. 64.

⁵ Meneses, *op.cit.*, p. 264.

⁶ Raby, David. *Educación y revolución social en México*. Traducción de Roberto Gómez Cirizo, México, SEPSETENTAS, 1974, p. 63. El subrayado es mío.

⁷ *Diario Oficial*. México, 23 de enero de 1942, Tomo CXXX, Número 19.

⁸ Meneses, *op.cit.*, p. 251 Con la precisión que se hacía respecto al término de socialismo en la política de la unidad nacional, el término, nos dice Meneses, fue asociado con “el socialismo de la Revolución Mexicana y se identificaba con el valor de lo social, superior a lo meramente individual”. *Idem.*

contenían frases como la de “combatir fanatismos y prejuicios”,⁹ entendida como “el apego excesivo a creencias y opiniones ajenas”. Y por el contrario los fines de la educación con la nueva Ley Orgánica, y del gobierno de Ávila Camacho, eran: a) fomentar el desarrollo cultural integro de los educandos dentro de la convivencia social, en los aspectos físicos, intelectual, moral, estético, cívico, militar económico y social (Artículo 16, fracción I); b) formar en los educandos conceptos y sentimientos de solidaridad y preeminencia de los intereses colectivos respecto de los privados o individuales (fracción II); c) excluir toda enseñanza o propaganda de cualquier credo o doctrina religiosos (fracción IV); d) combatir el fanatismo y los prejuicios, ajustando las enseñanzas a los métodos que informen en el conocimiento científico (fracción V); e) contribuir a desarrollar y consolidar la unidad nacional y afirmar en los educandos el amor a la patria y a las tradiciones nacionales y la convicción democrática (fracción VI).¹⁰

Por otra parte la centralización de los servicios educativos se mantuvo *casi* intacta con respecto a la Ley Orgánica de 1940,¹¹ sobre todo en las facultades y obligaciones que quedaban reservadas para la autoridad educativa federal y para el propio Ejecutivo federal, empero hubo algunos cambios, no sustanciales, que hacían la diferencia con respecto a la anterior Ley. Particularmente el cambio se apreció en la autoridad en la que recayó el diseño de los planes y programas de estudios de la educación primaria y secundaria, ya que diferencia de la Ley del 40 que se le reservaba a la SEP la formulación en los planes y programas de estudio, *en la de 1942 se facultaba al Ejecutivo federal, por conducto de la SEP, la formulación de los planes y programas de estudio* de primaria (Artículo 61°) y de secundaria (Artículo 73°). Y respecto a la educación normal correspondía a la SEP la formulación de sus planes y

⁹ Por ejemplo en el artículo 17° de la Ley Orgánica se manifestaba: “En consecuencia, los educadores no podrán, so pretexto de combatir el fanatismo y los prejuicios, atacar las creencias o prácticas religiosas lícitas de los educandos, garantizadas por el artículo 24 de la Constitución”. *Diario Oficial*. México, 23 de Enero de 1942...

¹⁰ *Diario Oficial*. México, 23 de Enero de 1942... Cabe señalar que uno de los aspectos en los que esta ley cambió con respecto a la anterior es que se motiva la participación privada en el fomento de los tipos de educación que no eran obligatorios por ejemplo, en el artículo 12° se establecía que todo Municipios debería sostener servicios, escuelas o institutos de alfabetización para adultos, y para dicho fin deberá fomentar económicamente la iniciativa privada. Y para la educación preescolar además de extender este nivel educativo a toda la población infantil, el Estado debería de fomentar la iniciativa privada (Art. 54°). *Ídem*.

¹¹ Véase el capítulo anterior para conocer el desarrollo histórico de la Ley Orgánica de Educación de 1940.

programas de estudio (Artículo 80°), situación que indirectamente era resuelta por el Ejecutivo federal.¹²

Así la centralización de los servicios educativos se reafirmaba y consolidaba con esta nueva Ley de educación, ya que se le permitió a la gobierno federal continuar estableciendo y sosteniendo escuelas en cualquier territorio de la República mexicana (Artículo 123°), además de ser ella la responsable de la educación para obreros y campesinos (Artículo 127°). Y a la SEP se le asignó la función de prestar los servicios educativos del Distrito Federal y de los territorios federales (Artículo 125°). También en esta ley se dejó la posibilidad de que la Federación absorbiera la dirección administrativa de las escuelas de las entidades federativas mediante convenios celebrados por el Poder Ejecutivo Federal y el Local respectivo (Artículo 127°).¹³

En suma, el objetivo principal de esa nueva ley fue sólo dar un giro a la ideología educativa de la época socialista que se manifestó en la antigua Ley Orgánica de 1940, y en cierta medida, la ley de 1942 tuvo éxito en este sentido, empero el asunto de la distribución de facultades de las autoridades en el sistema educativo no cambió sustancialmente, y por el contrario reforzaba y fortalecía la centralización que de tiempo atrás se venía trabajando en la práctica. Por tanto en términos formales, la centralización ya estaba construida; en términos generales; con la Ley de 1940 se centralizaba administrativa y educativamente los servicios educativos destinados a obreros y campesinos, y con la Ley de 1942, la formulación de planes y programas de estudio para primaria y secundaria era facultad exclusiva del Ejecutivo federal a través de la SEP.¹⁴

III.3 Primera gestión de Jaime Torres Bodet en la SEP (1943-1946)

Como ya lo mencionamos, el secretario de Octavio Vejar fue despedido por el presidente Ávila Camacho dado que no pudo mantener una relación política adecuada con el principal actor de la política educativa: el magisterio. Así el 24 de diciembre de

¹² *Diario Oficial*. México, 23 de Enero de 1942...

¹³ *Ídem*. La centralización de la educación salía a colación con la política de la unidad nacional, y el ante ellos el secretario Vejar aludía a la *federalización* (centralización) de los sistemas estatales “para superar los problemas técnicos y administrativos adversos a la existencia de una sola política educativa. Meneses, *op.cit.*, p. 254

¹⁴ Señalamos particularmente estas dos facultades centralizadas porque la primera será la que posibilite que el sistema educativo federal se expanda por todo el país, y por su parte la segunda, será una facultad que ni con la Ley General de 1993 se modificará. En los capítulos posteriores desarrollaremos detalladamente todo esto.

1943 llegaba a hacerse cargo de la SEP el poeta Jaime Torres Bodet.¹⁵ El nuevo secretario (el tercero durante el periodo sexenal) hacia su debut en el Congreso de Unificación Magisterial, el secretario llegaba en un momento histórico no sólo del sexenio en curso, sino de la futura educación nacional; justo cuando se establecía el sector magisterial en una sola agrupación el SNTE. Este punto lo abordaremos en el siguiente punto, en este sólo abordaremos lo que concierne directamente a la primera gestión del Jaime Torres.

En su gestión en la SEP un asunto que le preocupaba era el todavía alto índice de analfabetismo en el país, la cifra ascendía a más del 50% de la población mexicana, de modo que Jaime Torres se lanzó con su campaña en “pro del alfabetismo” para revertir tal situación. Esta campaña suponía alfabetizar al mayor número de personas y que a la vez ellas pudieran alfabetizar a las no alfabetizadas,¹⁶ de esta forma es como la campaña podría adquirir impacto y grandes dimensiones mediante la convergencia SEP-sociedad.¹⁷ Además de los esfuerzos que había hecho la SEP con una fuerte asignación presupuestal para esta campaña, sus esfuerzos no se vieron limitados sólo a eso, ya que, como lo juzga Meneses, con “gran visión de la realidad nacional”, el secretario puso a disposición una serie de vehículos de motor, dotados con libros, discos, películas instructivas y aparatos de radio y cinematógrafo, viajaban por el país para promover la campaña contra el analfabetismo. Por su parte durante esta campaña el número de las Misiones Culturales creció articulando sus esfuerzos a la campaña.¹⁸

Por el contexto internacional, el término de la 2ª Guerra Mundial, esta campaña contra el analfabetismo era para Torres Bodet un paso más para alcanzar la democracia y la paz nacional y mundial.

Esta Campaña en la que México pone tanto fervor, constituye por consiguiente una aportación a la paz del mundo. Al iniciarla, volvemos los ojos a la tragedia en que se debate la

¹⁵ Torres Bodet era un personaje que siempre había estado cercano a la gestión de la educación, así como a la creación literaria, entre sus cargos públicos cercanos al sector destacan: secretario particular de José Vasconcelos, jefe del Departamento de Bibliotecas en la SEP (recién creada). Anteriormente de ser nombrado responsable de la SEP era subsecretario de relaciones exteriores. Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán fue Secretario de Relaciones Exteriores y antes de que concluyera su periodo fue elegido secretario general de la UNESCO. Posteriormente el presidente Adolfo López Mateos lo llamó para que se volviera hacer cargo de la SEP para el periodo 1958-1964.

¹⁶ El secretario en su discurso “Balance de la etapa preparatoria de la Campaña Nacional de Alfabetización” decía: “A partir de esta fecha [25 de febrero de 1945]-y hasta el último día de febrero de 1946-todo mexicano mayor de 18 y menor de 60 años que sepa leer y escribir, habrá de enseñar a leer y escribir a un analfabeto”. En Torres, Jaime. *Discursos (1941-1964)*. México, Porrúa, p. 496.

¹⁷ Meneses, *op.cit.*, p. 269.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 271.

civilización y colocamos, conmovidos, nuestros augurios bajo el signo de una esperanza: la de que el hombre aprenda por fin a leer en el corazón del hombre y no encuentre ahí, como ahora, un mutilado mensaje de cólera y de rencor, sino una máxima de energía y una lección de fraternidad.¹⁹

No obstante los exitosos resultados²⁰ y el enorme esfuerzo que realizó la SEP, esta campaña en pro de la alfabetización es una muestra del alto grado de concentración que tenían las decisiones educativas en la SEP. Si bien los municipios apoyaron a este proyecto, su margen de acción se limitaba a realizar el censo riguroso del número de alfabetos y analfabetos existentes antes de la Campaña. Por su parte los consejos municipales tenían la libertad de aumentar el número de alumnos que serían alfabetizados. De modo que La SEP continuaba concentrando muchas acciones que beneficiaban, o bien perjudicaban, a un gran número de educandos del país.

Otro proyecto importante en la esta primera gestión de Torres Bodet la creación del Comité Administrativo del Programa Federal de la Construcción de Escuelas (CAPFCE). Lo que antecedió y motivó la creación de este Comité fue, al estilo de vasconselista, una visita que Torres Bode realizó al llegar a la SEP, por las escuelas del país. Durante ella él se dio cuenta de las condiciones tan pobres en las que se encontraban las escuelas, particularmente, primarias. Las instalaciones en las que se llevaba a cabo la práctica de la enseñanza eran, en su mayoría, “adaptaciones de casas inadecuadas”, mismas que no cubrían en absoluto las condiciones mínimas para emprender de la mejor forma la gran obra educativa que Torres Bodet había pensado a su llegada a la SEP.

El problema de la escasez de buenos locales es en lo material, el más apremiante de los problemas educativos de la República. Salvo excepciones reconfortantes, muchos de los que existen o son ajenos, construidos originalmente para finalidades de habitación, e implican para el Estado un crecido gasto de alquileres [...] o, si son propios constituyen en su mayoría adaptaciones de casas inadecuadas, arcaicos recintos mal ventilados e iluminados, con

¹⁹ Torres, *Discursos (1941-1964)*, p. 498. El secretario veía en esta Campaña una práctica de la democracia y solidaridad de los mexicanos para los mexicanos, y para ello no había mejor combinación que el enlace fraternal entre el instructor y el analfabeto

²⁰ Durante la década de los 40's la tasa de alfabetización subió 11% con respecto al total de la población de 6 años de edad, mientras que la tasa de analfabetización bajo casi en la misma proporción con respecto a la misma población. Vandenberg, Marie. *Jaime Torres Bodet. Mexican education and existentialism*. (Doctoral dissertation, Southern Illinois University), Ann Arbor, Mich, University Microfilms, 1975, p. 217, citado en Meneses, *op.cit.*, p. 271.

instalaciones higiénicas deficientes, sin espacio para talleres y bibliotecas [...], o al contrario, en provincia, con galerías expuestas a un sol ardiente [...].²¹

Razones había de sobra y lo que se necesitaba era entonces comenzar este programa nacional que tuvo apoyo de todos los estados de la República de la SEP, así como de “Petróleos Mexicanos”, y hasta de un diario de aquella época, “La Prensa”, para emprender esta gran tarea.²² Aunque el número de nuevas escuelas que se tenían previsto era de casi 800, sólo se pudieron construir 352 establecimientos: 3 jardines de niños, 342 escuelas primarias, 3 secundarias, y 4 planteles para diversas finalidades.²³ Aún así, estas nuevas escuelas representaban un importante crecimiento del sistema escolar federal. En efecto, hacia el último año del gobierno de Manuel Ávila las dimensiones del sistema de educación básica se había incrementado considerablemente, en 1946 el número de escuelas que habían quedado a cargo de la SEP era de 12 140 y con un total de 1 848 843 alumnos.²⁴

A pesar de las buenas intenciones de continuar con la construcción de las escuelas en los estados por parte de la SEP, no debemos dejar de señalar que este fue el camino para que la SEP siguiera, desde su fundación, manteniendo su presencia a nivel nacional, y así, de alguna forma continuar con el resguardo de un orden y control centralizado del sistema educativo.

Por otra parte, la filosofía de Torres Bodet y el contexto mundial, del cual estaba muy bien informado, hicieron eco en el contenido de la educación nacional que recibirían los estudiantes del sistema de educación básica. Con la justificación de hacer de la educación el camino para que la futura ciudadanía llegara a la unidad nacional, los planes y programas de la educación primaria fueron sustancialmente modificados, haciendo de esta modificación el molde al que se tenían que ajustar todas las escuelas primarias. El primer documento que normó los nuevos planes de estudio fue la obra *Programa para las escuelas primarias de la República Mexicana*. El cual contenía el modelo del plan de estudios *general*, diseñado por asignaturas, así como los contenidos curriculares de los mismos.²⁵ La modificación a los planes de estudios era vista como la

²¹ Torres, *Discursos (1941-1964)*..., p. 551. Anteriormente Torres Bodet había dicho que “Una escuela limpia, aunque sea modesta, es una invitación al estudio y una garantía de salud”. *Ibidem*, p. 423. ¡El secretario Jaime Torres se preocupaba por las condiciones mínimas para el estudio!

²² *Ibidem.*, p. 553.

²³ Meneses, *op.cit.*, p. 272.

²⁴ *Ibidem.*, p. 275 y 276.

²⁵ *Cfr. Ibidem.*, p. 278.

herramienta necesaria para alcanzar la *prometida* unidad nacional y el nuevo modelo de mexicano que el país y el mundo necesitaba. Esto mismo sucedió con la escuela secundaria, aunque el número de alumnos era mucho menor al existente en las primarias.²⁶

No podemos abandonar esta parte de la primera gestión de Torres Bodet, sin comentar como es que los ideales tanto del presidente Manuel Ávila Camacho y del secretario se hicieron manifiestos en la reforma al artículo 3° constitucional de 1946, sufriendo este artículo su segunda reforma desde el Constituyente de 1917.²⁷ Esta modificación representó un cambio sustancial en la ideología que orientaría la educación en las escuelas. Regresan con gran fuerza los principios y valores liberales-democráticos a ser el marco que regule la educación en las escuelas, los cuales a la fecha han permanecido intactos casi en su totalidad. Con esta reforma no había vuelta de hoja, se pretendía suprimir el pensamiento socialista de las escuelas mexicanas.²⁸. Entre los cambios más importantes que sufrió el texto constitucional se encuentran los siguientes:

- a) La educación impartida por el Estado-federación, los estados y los municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de ser humano,

²⁶ *Ibidem.*, p. 286. La modificación a los planes de estudios de secundaria “suprimió el curso de informaciones y prácticas socialistas, que substituyó por otro de educación cívica: moral, economía y social (El hombre en la sociedad con especial relación a México) [...]”. *Idem.*

²⁷ Recordemos que la primera fue en 1934, la cual, como lo vimos en el capítulo anterior estuvo influenciada por el socialismo europeo academicista en México.

²⁸ Esta reforma era un duro golpe contra la educación socialista. Esta reforma y el cambio de los valores que orientarían a la educación nacional eran influenciados por el contexto internacional (el término de la 2ª Guerra Mundial), así como por los discursos que Torres Bodet llegó a pronunciar en Londres. Torres Bodet, con un protagonismo característico, relata en su texto “Reforma del artículo tercero de la constitución”: “Las ideas de libertad, justicia y democracia habían sido reiteradas, una y otra vez, en todas mis intervenciones de Londres. Esas ideas figuraban ya textualmente, en el Acta Constitutiva suscrita el 16 de noviembre de 1945”. Torres, Jaime. *Textos sobre educación...*, p. 144. Y más adelante refiriéndose al apoyo que había tenido por parte del SNTE para la reforma del artículo 3°, el ex secretario de educación continua: “[...] el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación había declarado que rechazaría toda reforma que negase el ‘carácter afirmativo revolucionario de la escuela mexicana’. Pero los interpretes del SNTE aprovecharon la Conferencia Pedagógica, Económica y Política [...] para reconocer, ese mismo día, que ‘nuestra legislación educacional debería ser revisada en forma tal que se eliminasen todo confucionismo y toda concepción demagógica e intrascendente, a fin de que se definiera, en forma absolutamente clara, al doctrina y el carácter revolucionario de la escuela mexicana’ [...]”. [...] El SNTE no se opondría a cuanto consistiera en eliminar ‘el confucionismo’ y en suprimir ‘toda concepción demagógica e intrascendente’. Sus declaraciones iban mucho más lejos, puesto que –al enumerar las finalidades y al precisar el carácter de la escuela mexicana- los oradores del SNTE parecían reproducir ideas que habían circulado en no pocas de mis intervenciones públicas”. Torres, Textos sobre educación..., p. 148. Así por esta y otras coincidencias entre la política oficial y el SNTE, Torres Bodet las juzgaba como “[...] un testimonio valioso de adhesión y de lealtad [por parte del SNTE]”. *Ibidem.*, p. 149.

- b) Fomentar en el ser humano el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia.
- c) El criterio que orientará a la educación será ajeno a cualquier doctrina religiosa, además será democrático,²⁹ nacional,³⁰ y contribuirá a una mejor convivencia humana.

Los ideales y valores del secretario de educación se hicieron manifiestos en la reforma del artículo 3º, sin exagerar puede decirse que esta fue la reforma del secretario. Torres Bodet estaba fuertemente influenciado por el contexto internacional, y de ello consta los discursos que había pronunciado en Europa, a ello se suma que también quería suprimir la agresividad al marco simbólico de la población mexicana que contenía la reforma de 1934 al artículo 3º. Por tanto para él

Era preferible definir [en el artículo 3º], con la mayor nitidez posible, el criterio que debería orientar, en lo sucesivo, a la educación. Una educación tendiente a desarrollar, de manera armónica, todas las facultades del ser humano, y a fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Una educación democrática, que considerase a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Una educación nacional que, sin hostilidades ni exclusivismos, atendiera a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad así como al acrecentamiento de nuestra cultura [...].³¹

Como puede observarse había absoluta coincidencia entre el marco ideológico del secretario de educación y la redacción final de la segunda reforma al artículo 3º.

Por último debemos decir que en esta primera gestión de Torres Bodet se le dio un fuerte impulso a la centralización de la educación de diversas maneras, sin embargo hay un punto que cuando el llega a la SEP aún se estaba preparando: la unificación del

²⁹ Sobre este punto el texto original que se publicó en el Diario Oficial señala: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” *Diario Oficial*. México, 30 de Diciembre de 1946, Tomo CLIX, N° 49, p. 3

³⁰ “Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”. *Diario Oficial*. México, 30 de Diciembre de 1946..., p. 3.

³¹ Torres, Bodet. *Textos sobre educación*..., p. 151.

magisterio. Aspecto que no podemos dejar de lado en este capítulo por ser importante para la futura historia de la educación en general, y de la descentralización en particular, ya que de ello nace un actor protagónico en la historia contemporánea de la política educativa.

III.4. Unificación de los trabajadores de la educación: la creación del SNTE

A partir de la creación de la SEP y hasta el término del sexenio cardenista, el maestro fungió en las comunidades rurales como una figura de respeto y liderazgo, tuvo gran importancia por la enorme tarea que se le había conferido: el desarrollo (en el sentido amplio de la palabra) y transformación de sus comunidades. Ante el ímpetu y la motivación que persistió en los maestros de las escuelas rurales con el inicio de las Misiones Culturales, cumplieron cabalmente esta función, y de esta forma los maestros comenzaban a cobrar experiencia en la organización de la población, lo cual les permitía conocer los símbolos propios de sus localidades, y a involucrarse tanto que los actores de ellas llegaban a cumplir una función de defensores de los habitantes ante las injusticias de los cacicazgos y de los propios gobernantes locales.³² Así el maestro como actor pedagógico y “catalizador” de la lucha social cobraba gran relevancia a nivel local y posteriormente nacional.

Paralelamente al fuerte impulso que tuvo la escuela rural mexicana desde su creación hasta el cardenismo, el número de los maestros de primaria crecían aceleradamente durante la década de los veinte y los treinta, y así mismo por la expansión del sistema de educación básica dirigida por la SEP, creo que administrativamente hubiera tres tipos maestros de primaria: los federales y los maestros municipales y estatales.³³ Esto también, en cierta parte, motivaba a que se hiciera necesaria la creación de un comité, consejo o confederación que unificará y organizará al gremio magisterial y pudieran defender sus derechos.³⁴

³² *Cfr.* Raby, *op.cit.*, p. 237-243. Por este hecho muchos maestros rurales fueron hostilizados y reprimidos por terratenientes y oligarcas que veían en la organización y la capacidad de influencia que tenía el maestro en la población, una amenaza a sus intereses. *Ibidem*, p, 241.

³³ Recordemos que también por la expansión del sistema de escuelas federales en los estados, o de centralización de escuelas a la SEP, por medio de acuerdos, el sistema educativo mexicano comenzó a formarse bajo dos modalidades el sistema federal educativo y el sistema estatal. Situación que sigue repercutiendo negativamente en la organización administrativa y política de nuestro sistema educativo.

³⁴ Los maestros de los municipios eran los primeros en oponerse a la unificación del gremio en una sola agrupación ya que temían que los maestros federales tuvieran el control de ésta.

III.4.1 Antecedentes de la unificación magisterial

El primer grupo que trato de hacer una coalición nacional con el grupo magisterial fue la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)³⁵ quien consiguió la adhesión de maestros de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y San Luís Potosí.³⁶ Posteriormente comenzaron a surgir más confederaciones y agrupaciones de maestros con intenciones de hacer una congregación nacional, empero alguno de ellos sólo se quedaba en lo local, pero ninguna de estas organizaciones se mantuvo, ni logró mayor representatividad de maestros de otros estados. Empero estos intentos motivó que los maestros se organizaran en sus estados y regiones para que posteriormente se haya posibilitado en 1930 la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM) que al parecer llego a ser más representativa que los anteriores intentos de unificación magisterial. La vida de esta confederación duró tan sólo dos años ya que después se alió con el Frente Revolucionario del Magisterio (FRM) para crear una agrupación más sólida y nacional: Confederación Mexicana de Maestros (CMM).³⁷

Posteriormente a la creación de la CMM en 1934 se creó el Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE)³⁸ que ya desde su creación representaba un serio rival para la CMM. Esta rivalidad que se gestaba entre sindicatos tomo mayor fuerza cuando la FUNTE aglutinaría a más grupos de maestros y se convirtiera en la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE). Las rencillas, rivalidades y fricciones entre estos dos sindicatos, los más grandes durante el primer lustro de los años treinta, continuo hasta que, bajo la presión del general Cárdenas se creó en 1937 el Congreso de Unificación en Querétaro, y del cual surgió la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE). También a esta nueva liga se sumaba la Unión Nacional de Encauzadores de Técnicos de la Educación (UNETE). Así la creación de la FMTE significaba ahora sí lograr la unificación política

³⁵ Esta misma confederación en 1936, durante el cardenismo, se convertirá en la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

³⁶ Según el estudio de Raby el primer sindicato de maestros, y al cual se le reconocieran sus derechos sindicales, que surgió en México fue en Veracruz.

³⁷ Raby, *op. Cit.*, pp. 67-70. A juicio de Raby la CMM a pesar de sus actos radicales que llegó a cometer, fue una liga que desde su origen siempre estuvo “estrechamente identificada” con la política de la SEP, ya que casi la mayoría de sus secretarios generales eran directores o ex directores de educación federal.

³⁸ El FUNTE fue una federación “promovido activamente por las Misiones Culturales, que siempre tendieron a ser más radicales que la política oficial”. Raby, *op.cit.* pp. 72 y 73. Recordemos que las Misiones Culturales y los maestros rurales vivían en constante contacto con las comunidades en las que realizaban desarrollo social, lo cual les permitió tener una visión mucho más allegada a la del los gobiernos en turno, y por tanto tener una postura crítica frente a las incongruencias de la política oficial y las condiciones reales. ¡Conocían la dimensión simbólica y las condiciones *reales* de sus comunidades!

del magisterio nacional.³⁹ Sin embargo la unificación magisterial volverá a tropezar con resistencias e inconformidades por lo que en el segundo Congreso de Unificación de 1938 se creará el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), que a juicio de Raby, fue “el primer sindicato que tenía un derecho auténtico a la pretensión de representar la mayoría de los maestros del país”.⁴⁰

El STERM, al igual que la FMTE en su momento, se dedicó a unificar al magisterio de los estados, y de alguna otra forma a imponer su autoridad sobre las fracciones disidentes, lo cual generó inconformidad en algunos sindicatos estatales. Esta tensión llegó a suscitar incluso una trifulca en las instalaciones de la propia SEP en 1940, en donde algunos delegados que se rebelaron ante el STERM formaron el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de Educación Pública (SNATEP).⁴¹ La creación de este sindicato causó el debilitamiento y la división del gremio magisterial, teniendo que esperar más de tres años para alcanzar la “unidad nacional” de los trabajadores de la educación.

Los intentos por agrupar en un mismo órgano al magisterio nacional era una política que había tomado mayor fuerza durante el sexenio de Cárdenas, ya que como lo mostramos en el capítulo pasado, la federalización (centralización) de los servicios educativos era una meta a lograr para darle el carácter de socialista a la educación, para lo cual era necesario tener de aliado a un actor protagónico de la práctica educativa en las escuelas,⁴² para que ellos pudieran incorporarse al sistema político mexicano. Cárdenas tenía bien claro este punto y sobre éste trabajó, principalmente alentando a los maestros a que se unieran y comunicaran en un mismo sindicato. Y a pesar de estos esfuerzos el sexenio cardenista terminara sin lograr este cometido, de modo que correspondería a la nueva gestión sexenal resolver el engorroso problema.

El lema de Ávila Camacho, “la unidad nacional” era adecuado para tomarlo como bandera para centralizar e impulsar y apoyar la unificación del magisterio. Pero el trabajo recaería en su secretario de educación Luís Sánchez Pontón, quien no logró conciliar entre las disputas del Frente Revolucionario de Maestros de México (FRMM), aliado de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el STERM, y a quien incluso

³⁹ Raby, *op.cit.*, pp. 72-75

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 77

⁴¹ *Ibidem.*, pp. 77 y 78. También véase Menses, *op.cit.*, p. 246. El grupo de maestros que formó este nuevo sindicato eran identificados como los anticomunistas o independientes.

⁴² Arnaut, Alberto. “La federalización educativa y el SNTE”, p. 67. En Pardo, M^a del Carmen. *Federalización e innovación educativa en México*. México, Colegio de México, 1999.

lo denunciaron de simpatizar y apoyar a grupos radicales de maestros.⁴³ Ante esta situación el secretario renunciaría “por motivos de salud”. A su renuncia entraría a la SEP el secretario Octavio Vejar quien asumía una posición antisocialista y antisindicalista lo cual le imposibilitó tener acceso al diálogo con los grupos que no compartían con sus ideas y políticas, de modo que el presidente se vio en la situación de tenerlo que despedir de la secretaría. Y así como dice el viejo dicho, la tercera es la vencida, tocaría a Jaime Torres Bodet presenciar el “Congreso de Unificación Magisterial” y el surgimiento del sindicato único de la educación. El arribo del secretario Jaime Torres Bodet trajo aires de tranquilidad para el magisterio.

III.4.2 Creación del SNTE

Por mandato presidencial el Congreso se realizó del 24 al 27 de diciembre de 1943 en el Palacio de Bellas Artes,⁴⁴ y el día 30 del mismo el secretario saludaba con ánimo y entusiasmo la unificación de los maestros.

Desde que se iniciaron esas labores [en pro de la unificación del magisterio] manifesté que la Secretaría de Educación se colocaría en un plano superior a los egoísmos estériles de los grupos. En este instante puedo añadir que, pese a las inquietudes que encuadraron las actividades e esta asamblea, los frutos de su esfuerzo son ya visibles: *una organización vigorosa ha sido creada*. Al frente de ella se encuentra una Mesa Directiva acerca de la honestidad y del criterio de cuyos miembros debéis haber meditado antes de elegirlos, con absoluta franqueza y con elevado sentido de responsabilidad. Veo con satisfacción que en dicha Mesa figuran representantes de todas las centrales que concurrieron al Congreso. Este hecho demuestra que el principio de la unificación ha prevalecido.⁴⁵

En efecto uno de los resolutivos de este congreso fue la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que fue el primero que en reunía a todas las fracciones y grupos del magisterio, no obstante no debe olvidarse la historia por la que atravesó el magisterio para llegar a este evento histórico de la educación, así como los motivos que ocasionaron la búsqueda de la unificación magisterial (que adelante más adelante comentamos). El SNTE comenzó a ganar espacios que nunca un sindicato o

⁴³ Meneses, *op. cit.*, pp. 247 y 248.

⁴⁴ Octavio Vejar fue despedido dos días antes de la inauguración del Congreso, y con la entrada de Jaime Torres a la SEP el presidente Manuel Ávila “satisfacía las peticiones de la izquierda al entregarle la renuncia de Vejar Vázquez y, al mismo tiempo, evitaba irritar a la derecha [...]”. Meneses, *op.cit.*, p. 263.

⁴⁵ Torres, *Discursos (1941-1964)*...., p. 421. El subrayado es mío.

confederación había logrado hasta antes. Éste en 1944 (15 de marzo) había logrado ya que por decreto presidencial que se le reconociera como “el único organismo representativo de todo el magisterio nacional”.⁴⁶ La creación del SNTE fue un hecho que a pesar de sus tropiezos y limitaciones, fue bien recibido por el gobierno en turno ya que para maniobrar con gran astucia la continuación de la centralización era necesario acordar y pactar con la cúpula del magisterio, y de esto sabía muy bien el presidente Cárdenas.

Por otra parte, la creación del SNTE significó una organización centralizada del gremio magisterial, al mero estilo de cúpulas. No obstante esta se definirá con mayor claridad conforme el sistema de educación básica vaya adquiriendo dimensiones cuantitativas mayores en comparación a las que originalmente se contaban cuando se creó el SNTE. En efecto, al comienzo de la vida del sindicato, éste otorgaba mayor autonomía a las secciones estatales y federales respecto a la dirección nacional.⁴⁷ Sin embargo los mecanismos de control verticales comenzaron a presenciarse conforme la SEP se encaminaba a establecer más escuelas, y en consecuencia en contratar más maestros en todo el país, o es decir, mientras el sistema de educación básica se expandía cada vez más, el sindicato ganaba más agremiados, lo cual de alguna forma le permitió ganar poder dentro del Sistema Educativo Mexicano (SEM). Este proceso, para la conservación y aseguramiento de la verticalidad, se vio acompañado por una serie de cambios en los “estatutos del sindicato, tendientes a concentrar la representación y el control en el comité nacional y dentro de éste en el secretario general o en el hombre fuerte en turno del sindicato”.⁴⁸

Entre los cambios más importantes que se presentaron en los cambios estatutarios destacan: a) la representación única del comité nacional; b) el reconocimiento de la dirección nacional para la gestión de todos los asuntos del magisterio en todo el país ante la SEP, e incluso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y: c) a nivel local se reconocía mediante convenios y acuerdos con los gobiernos estatales, al comité nacional como representante de los maestros agrupados en la sección estatal del SNTE.⁴⁹ Estos movimientos jurídicos a los estatutos

⁴⁶ Sotelo, Jesús. “La educación socialista”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª edición, 2ª reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004, p. 317.

⁴⁷ Cfr. Arnaut, “La federalización educativa y el SNTE”..., p. 67.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Cfr. *ibidem.*, p. 68.

eran los mecanismos y candados necesarios para que el SNTE mantuviera el control y verticalidad ante sus agremiados.⁵⁰

La creación del SNTE fue sin duda uno de los aspectos más importantes a considerar cuando se quiera comprender el problema de la descentralización de los servicios educativos ya que indirectamente su creación comenzó a traer efectos negativos que se traducirán en malos índices cualitativos de la educación y del sistema educativo, particularmente en educación básica. Y es que el SNTE en cierta medida, años después de su creación, reconocía que había existido una mala planeación de los servicios educativos, empero nunca pensaron en la descentralización como la vía idónea para solucionar los problemas que conforme pasaba el tiempo se complicaban más, ni mucho menos su propia descentralización, que en cierta medida representaba pérdida de su influencia en la política nacional, además de el otorgamiento de espacios de poder que con su organización habían sido bien logrados.

III.4.3 Los motivos de la unificación en un mismo sindicato

El punto que nos hemos dedicado a analizar históricamente, la creación del SNTE, no puede ser bien comprendido si dejamos de señalar, aunque sea brevemente, los motivos que comenzaron a originar las acciones y políticas a favor de la unificación del magisterio

III.4.3.1 El pago de los salarios

El establecimiento de escuelas federales y de convenios para que las escuelas de los estados pasaran a depender o co-depender de la SEP, causó que con el tiempo el sistema educativo estuviera organizado de forma ambivalente, es decir el sistema no estaba ni centralizado ni descentralizado, sino ambos. Y así como había escuelas federales y estatales, también había maestros que dependían de la administración federal y de la

⁵⁰ “A pesar de la resistencia de varios gobiernos y organizaciones magisteriales de los estados, el SNTE llegó a constituirse en un sindicato prácticamente único del magisterio nacional. el SNTE significaba el abandono de los proyectos federacionistas y confederacionista que le antecedieron. No obstante, la resistencia local frente a una organización sindical y centralizada se mantendrá por varios años, e incluso en los momentos de mayor centralización sindical, conservará su expresión estatutaria en la sobrevivencia de las diecisiete secciones estatales [...]”. Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. México, La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1989-1994)*. México, Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 228.

estatal y municipal. Sin embargo la postura de las diferentes administraciones federales desde la creación de la SEP era clara: centralizar los servicios educativos. Ésta también era el camino que los maestros de los estado también querían tomar, a pesar de que habían quienes se resistían ante la centralización de la educación. Este *sistema ambivalente* comenzó a crear efectos negativos en varios aspectos, empero el que causó mayor impacto y motivo la centralización de la educación fue el del sistema de pagos entre los diferentes maestros.

El problema con los salarios es que los maestros que dependían de los sistemas estatales, esto son aquellos cuyo pago y financiamiento de los servicios educativos era dependiente del gobierno estatal, era menor que el de los maestros federales,⁵¹ y no obstante, los pagos de los maestros estatales se llegó a retrasar hasta por 10 meses, e incluso algunos pagos no salían completos o eran postergados, en pocas palabras el sistema de pagos de los sistemas estatales era irregular y presentaba diversas anomalías. De modo que este sistema contrastaba con uno que simplemente pagaba más por el mismo trabajo y que además se manejaban con puntualidad. Incluso el problema de los salarios era causante continuo de las huelgas que se desataban en los estados. Si bien, los salarios no era el único motivo para que el magisterio se atreviera a buscar la centralización, pero sí fue un factor de gran peso.⁵²

III.4.3.2 La federalización de la educación: establecimiento de un mismo sistema

Así el problema de los sueldos originaba el deseo de centralizar los servicios educativos haciendo que estos pasaran a depender de la SEP, y de esta forma existiera un solo sistema educativo a cargo de un sólo patrón. Esta demanda era manifestada cada vez que se presentaba la oportunidad, tales fueron el caso de la celebración de congresos y asambleas estatales e incluso cartas dirigidas al representante del Ejecutivo federal. Y de aquí la celebración del Congreso de Unificación Magisterial de diciembre de 1943, el cual fue convocado por llamado presidencial. Otro medio de presión para hacer escuchar esta demanda fue la vía de la huelga. Los estados de Querétaro, Hidalgo, Oaxaca (1937), y Estado de México (1940) ya habían experimentado este tipo de

⁵¹ El sueldo de los maestros locales era de 30, 45 y 60 pesos mensuales mientras que el de los maestros federales pasaba los 80, 90 y 100 pesos. Arnaut, *La federalización educativa en México...*, p. 224

⁵² *Cfr. Ibidem.*, pp. 222-224. Sobre la disparidad de salarios que había entre los diferentes maestros véase también Raby, *op.cit.*, pp. 80-85.

presiones, empero el eco de estas sólo se hacían sonar en las inmediaciones de su estado, y nunca hubo una huelga nacional al respecto.⁵³ En efecto, quienes pugnaban por la centralización y la unificación del sistema educativo eran los maestros estatales, y no así los maestros federales, o del Distrito Federal.⁵⁴

III.5 Segunda gestión de Jaime Torres Bodet en la SEP (1958-1964)

Poco después de acabar su gestión como secretario de educación con el presidente Manuel Ávila, Jaime Torre Bodet fue electo para ser presidente de la recién creada Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO por sus siglas en inglés). Al término de esta función de alta envergadura fue nombrado embajador mexicano en Francia, y posteriormente, cuando el presidente Adolfo López Mateos ganara la elección presidencial éste llamaría e invitaría a Jaime Torres para que se hiciera cargo de la SEP. Y a pesar de que se le volvía a reconocer al ex presidente de la UNESCO su experiencia y conocimiento sobre los asuntos educativos del país, él no se sentía en las mejores condiciones para aceptar gratamente el cargo, y con insistencia del presidente para que se responsabilizara de la educación nacional durante todo el periodo sexenal, Torres Bodet aceptó finalmente.⁵⁵

Por otra parte esta segunda gestión de Torres Bodet se vio caracterizada por una continuación compulsiva de la expansión del sistema escolar federal en los estados, y paralelamente por los primeros indicios y testimonios de demandas de grupos de profesores por querer una mayor autonomía y libertad de la SEP. También por estos años se comenzaba a ver el poderío y la dominación que el SNTE desplegaba sobre la educación nacional. Estos dos últimos puntos incluso fueron reconocidos por el secretario Torres, sin embargo, él no pudo hacer mucho para solucionar los efectos negativos que atraía la centralización de los servicios educativos, e incluso del mismo sindicato, y por el contrario se continuó centralizando.

⁵³ Raby, *op.cit.*, pp. 86-89.

⁵⁴ Cfr. Arnaut, *La federalización educativa en México...*, p.224

⁵⁵ Sobre este pasaje de la historia del “otra vez” secretario de educación véase su relato “Meditaciones sobre el Atlántico. El licenciado López Mateos. Su intrepidez y su sentido deportivo”. En: Torres, Jaime. *Textos sobre educación...*pp. 233-239.

A su regreso a la SEP sostuvo una conversación con el creador de la institución que nuevamente volvía representar Torres Bodet: José Vasconcelos. En ella Vasconcelos le preguntaba al ex secretario de la UNESCO: “Pero, ¿cómo puede usted regresar a esta cárcel llena de grietas’ ”. Torres, Jaime. *Textos sobre educación...*p. 246. El secretario estaba consciente del mensaje que le decía Vasconcelos, sin embargo hizo caso omiso y continuo con su nueva tarea titánica.

III.5.1 El Plan de Once Años: el crecimiento del sistema federal.

El proyecto educativo del presidente Adolfo López se concentró principalmente en su proyecto “El Plan de Once Años” que se circunscribía en un proyecto económico que respaldaba fuertemente la industrialización como la base principal del desarrollo y crecimiento económico, desplazando de esta forma la agricultura y la minería como eje de la estructura económica nacional. El plan tenía como objetivo principal “crear ‘la base mínima’ para el desarrollo industrial mediante la ampliación de la oferta [en educación básica], de tal forma que el Plan lograra, en el plazo de once años, crear 50,000 nuevos grupos de primaria, lo cual fue una empresa gigantesca”.⁵⁶ Y para ello el gobierno en turno se disponía a llevar educación básica o primaria a toda la población mexicana.⁵⁷ De modo que para llegar a los puntos deseados la gestión de Torres tuvo que valerse de la acción compulsiva y expansiva del gobierno federal

Por tanto, sobre su meta principal, el plan tuvo un éxito que incluso era inesperado. El número total de escuelas primarias en 1958 era de 30 816 y a para el año 1964 el número había incrementado considerablemente a 37 576.⁵⁸ Los tres modelos de sistemas escolares (federales, estatales y particulares) crecieron durante este gobierno, sin embargo el sistema federal fue quien intensificó su expansión y presencia en los estados, pasando de 18 406 escuelas en 1958 a 23 596 en 1964, mientras el sistema estatal teniendo 10 426 planteles en 1958 en el año de 1964 tuvo 11 147, es decir este sistema sólo presentó un crecimiento de 721 escuelas.⁵⁹ Así con una proporción de 1 sobre 5, el sistema federal continuaba extendiéndose “responsabilizándose” concentradamente por la educación en todo el país.

Paralelamente el número de alumnos y maestros del sistema de educación primaria se habían incrementado sustancialmente. Así el número total de alumnos en 1958 era de 4 105 302 y el de maestros era 95 191 y para 1964 el número de alumnos

⁵⁶ Guevara, Gilberto. Presentación hecha al *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, año 2004*. México, Universidad Pedagógica Nacional-Edición Miguel Angel Porrua, 2005, p. 4.

⁵⁷ Este Plan fue elaborado, por indicaciones del presidente Adolfo López Mateos, con el trabajo de una comisión que fue creada por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1958. Y era formado por dos diputados, dos senadores, un representante de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Presidencia y dos de la de Educación, con asesoramiento de personas que acreditara el SNTE, la Secretaría de Industria y Comercio y el Banco de México, y quedaba como presidente de la comisión Jaime Torres Bodet. . La comisión comenzó sus trabajos el 9 de febrero de 1959. Torres, Jaime. *Textos sobre educación...*, pp. 249-251.

⁵⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 257.

⁵⁹ Meneses, *op.cit.*, p. 473.

había crecido a 6 605 757 y el de maestros a 141 963.⁶⁰ Ahora bien, del número de maestros que pertenecían al sistema federal era de 55 521 en 1958 y de 82 865 en 1964, mientras el número de alumnos en 1958 era de 2 166 650 y en 1964 de 4 015 000. Por su parte el sistema estatal contaba en 1958 con 29 003 maestros y 1 508 761 alumnos y estos números crecieron en 1964 a 42 532 maestros y 1 982 151 alumnos.⁶¹

La enseñanza secundaria también tuvo un incremento durante este periodo de estudio. En 1958 el número de las secundarias federales era 315 con un alumnado de 84 679, y en 1964 los planteles habían crecido a 406 en las cuales 228 030 alumnos tomaban clase. Y así como en la primaria el número de maestros se había incrementado con la construcción de nuevas escuelas, lo mismo sucedió en la educación secundaria.⁶²

Para la intensificación de las escuelas federales en el todo el territorio, el CAPFCE, que había sido creado en 1944 (primera gestión de Jaime Torres en la SEP), tuvo un desempeño importante, ya que tan sólo durante los años 1958-1964 había construido 23 284 escuelas. Para darnos cuenta de la velocidad y la intensidad que le puso el Comité a la construcción de escuelas durante este gobierno, Meneses nos dice que la “federación levantó, en promedio, un aula cada dos horas”.⁶³ La intensidad con la que este Comité se había puesto a trabajar para el mejoramiento de la educación en México, y siguiendo el relato de Torres Bodet, este esfuerzo fue tomado en cuenta por La UNESCO y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para establecer en la Ciudad de México el Centro Regional de Construcciones Escolares para la América Latina (CRCEAL).⁶⁴

El crecimiento de nuestro sistema educativo ambivalente era meramente cuantitativo, ya que a pesar de los programas que se llegaron a diseñar para la capacitación de docentes, la educación en su dimensión cualitativa no era el mejor. Además la educación era un medio que comenzaba a crear y alimentar la disparidad y polarización social entre las zonas urbanas y las rurales, un ejemplo de esto es la tasa de eficiencia terminal en la educación primaria en las zonas urbanas y en las rurales. En las primeras el porcentaje era de 30%, mientras que en las segundas era de a penas 2%.

⁶⁰ *Idem.* También véase Torres, Jaime. *Textos sobre educación...*, p. 255.

⁶¹ *Ibidem.*, p. 473.

⁶² Cifras citadas por Torres, *Textos sobre educación...*p. 257. A juicio de Jaime Torres Bodet los resultados del Plan de Once Años superaron por mucho las expectativas que en 1959 había sido fijadas, empero también comenta que a la fecha que el se retiró de la SEP (1964) había cuenta de que todavía había “millones de niños sin aula n profesor”. Y preguntaba el secretario “¿Qué había ocurrido, de no intentarse la expansión escolar [federal] promovida en 1959? *Ibidem.*

⁶³ *Meneses, op.cit.*, p. 504.

⁶⁴ Torres. *Discursos (1941-1964)*..., p. 487.

Entre otras razones el problema de esta disparidad educativa entre una y otra zona era que en las poblaciones rurales el sistema educativo carecían, por lo general de los tres últimos grados de la primaria”.⁶⁵ Además esto da cuenta de que el gobierno de Adolfo López se enfocó al desarrollo urbano y no así al rural. ¿Era un efecto del nuevo proyecto de industrialización y de la decadencia del espíritu educativo nacido en la época posrevolucionaria?

Otra población a la cual el Plan de Once Años quería llegar para alcanzar sus objetivos fue la analfabeta. El programa educativo para el analfabetismo, la Campaña Nacional de Alfabetización fue una campaña intensiva, a la cual se le apoyó con un fuerte presupuesto que con el tiempo rindió frutos.⁶⁶ Este tipo de campañas no le eran ajenas al secretario de educación ya que en su primera gestión había iniciado la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, así que en esta segunda etapa el espíritu por llevar la educación básica a la población se mantenía firme. En los últimos cuatro años de esta segunda gestión de Torres Bodet en la SEP el índice de analfabetismo bajó de 36.39% a 28.91%, es decir que se logró una disminución neta de 48%.⁶⁷

Si bien es cierto que con el Plan la tasa de deserción disminuyó, el sistema educativo ambivalente continuaba expandiéndose, y el sistema que ganaba mayor control y responsabilidad de la educación era el sistema federal quien incrementó el número de escuelas y junto con ellas el de maestros y alumnos. Así las decisiones que se “tomaban o dejaban de tomar en la SEP” comenzaban a afectar a dos tercios del total del SEM. Los efectos negativos de esta centralización no eran, tal vez, tan visibles, ya que en cierta medida había presupuesto suficiente para destinar grandes cantidades al gasto educativo, situación contraria a las devaluaciones y crisis económicas que el país sufrió a partir de 1982, cuando la moneda nacional se devaluó, la inflación subió exacerbadamente, y lo que se vivía era una total crisis económica, momento en el cual la descentralización comenzó a surgir como la estrategia primordial para un mayor control y eficiencia del gasto educativo.

⁶⁵ *ibidem*, p.473.

⁶⁶ El índice de analfabetismo era bastante serio. Las cifras disponibles dicen que en 1944 siendo la población de 6 años en adelante de 18 341 033, el analfabetismo alcanzaba un porcentaje de 53.26%; en 1950 con una población, del mismo rango, de 21 380 389 el analfabetismo era de 43.48%; en 1958 con una población de 26 864 286, el analfabetismo era de 37.11%; en 1960 con una población de 28 442 333 el índice se reducía a 36.39%, y; para 1964 con una población de 31 881 978 el analfabetismo era de 28.91%. Cifras tomadas de Meneses, *op.cit.*, p. 466, *apud*, *La obra educativa en el sexenio 1958-1964*, p. 264.

⁶⁷ *Cfr*, Meneses, *op.cit.*, p. 264.

III.6 Los primeros proyectos y políticas de desconcentración

Desde su regreso a la SEP Jaime Torres Bodet ya se había dado cuenta que la secretaria en la que él había sido jefe de Bibliotecas con Vasconcelos, y muchos años después secretario de educación, no era la misma. Sus dimensiones habían crecido bastante, en comparación a como el la había dejado, y el sindicato que había sido su aliado para la segunda reforma a artículo 3°, se estaba volviendo más hostil para el buen funcionamiento de la organización y política educativa. El ex embajador de Francia manifestaba lo siguiente:

Los gobiernos creían que los maestros acataban fielmente sus planes-que, a menudo, ni siquiera leían. Entre las razones de Estado, que exponen los funcionarios, y la forma en que muchos de los educadores interpretan tales razones, media un abismo. En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.⁶⁸

Torres Bodet muestra y resume la historia que desde entonces (1958) ya se podía percibir en el sistema educativo mexicano, sin embargo el secretario reconociendo esta problemática no pudo solucionar grandes cosas, sino concentrarse en el objetivo principal del Plan de once Años. Esta historia que aquí nos relata el ex director de la UNESCO, continuará todavía por varias décadas más: concentración cuasi total de la administración del sistema de educación básica en la SEP, distanciamiento del lugar en donde ocurrían los problemas educativos y el lugar donde se diseñaban las políticas y programas, y verticalidad apoderamiento del SNTE en la educación pública. Sin embargo, como a continuación los comentaremos, durante su gestión comenzaron a brotar las primeras demandas para la descentralizar la educación, empero fueron demandas no cumplidas y proyectos fallidos.

⁶⁸ Torres. *Textos sobre educación...*p. 241.

La primera propuesta para la desconcentración administrativa de la SEP fue presentada por un grupo de maestros, funcionarios y miembros de la recién creada Academia Mexicana de Educación (AME) durante el X Consejo Nacional del SNTE en 1958. En el proyecto que presento este grupo se manifestaba que la SEP limitaba la iniciativa de los funcionarios responsables de la educación, además de recriminar la forma en que los departamentos administrativos de la SEP estaban ordenados jerárquicamente, y coartaban la participación de los maestros en la educación. De modo que era necesaria una reorganización del sistema educativo que fomentara y apoyara un acuerdo de coordinación entre todas las pares en lugar de la subordinación y la verticalidad en el ejercicio de las decisiones.⁶⁹ Finalmente la propuesta fue rechazada por el Consejo Nacional SNTE en 1959.⁷⁰

Por esas mismas fechas, en las vísperas del Plan de Once Años se comenzaba a hablar de una posible descentralización de la enseñanza, rumores ante los cuales el SNTE ya comenzaba a movilizarse para manifestar su rechazo ante tal política, empero el rumor no fu más que eso, ya que en 1960 lo único que sucedió fue que por decreto presidencial se reestructuraran los órganos administrativos que tenían bajo su control la enseñanza primaria en el Distrito Federal, y el resto de la República. Y que la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios de dividiera en dos direcciones del mismo rango, unas para el calendario “A” y otras para el “B”.⁷¹

El segundo proyecto de desconcentración de la SEP llegaría más adelante como iniciativa y propuesta del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970]. El proyecto contemplaba: a) una “descentralización progresiva del sistema educativo” para “hacer una administración pública moderna ágil y eficaz”, b) una reorganización del sistema de supervisión, cuyos puestos debían ser de confianza e incompatibles con cualquier otra tarea docente o administrativa, y por tanto tendrían que ser de tiempo completo, y ; c) la revisión de las disposiciones escalafonarias “para su mejor cumplimiento y para que sean justamente reconocidas la preparación, eficacia y méritos profesionales del profesional”;⁷² La reacción del SNTE ante esta iniciativa era positiva, en tanto que en las resoluciones de su Segunda Conferencia Nacional de Educación en octubre de 1970, se apropiaba de la iniciativa de la SEP y revelaba la necesidad de una reestructuración de la SEP, la urgencia de la descentralización mediante la coordinación total de los

⁶⁹ Arnaut. *La federalización educativa en México...*p, 247-249.

⁷⁰ *Ibidem.*, p. 249.

⁷¹ *Cfr, ibidem.*, p. 253.

⁷² *Ibidem.*, p. 256.

servicios educativos en cada entidad federativa, la creación de cuatro subsecretarías en la SEP y la creación de Direcciones Generales de Servicios coordinados en los estados.⁷³ A pesar de estos signos positivos de “entendimiento” entre la SEP y el SNTE, la descentralización no avanzó ya que ninguna de las modificaciones propuestas, afectaban sustancialmente la estructura de la SEP. Mientras que los puntos que perturbaban de alguna forma la verticalidad del SNTE fueron suprimidos por el SNTE.

[...] el SNTE rechaza el proyecto de redefinir los puestos de director de Educación y de Supervisor Federal, convirtiéndolos en puestos de confianza y no de base y escalafonados –o sea sindicalizados- como lo son hasta nuestros días. El rechazo no fue explícito, sino implícito y adoptó dos formas: la omisión del asunto y la inclusión de algunas resoluciones que tácitamente lo descartan [...].⁷⁴

Por lo tanto, paradójicamente la Segunda Centralización de los Servicios Educativos a la vez que experimentaba y consolidaba un modelo de gobierno compulsivamente centralizado (federal), comenzaba a ser testigo de los primeros signos negativos de este modelo nacido de la época posrevolucionaria.

⁷³ *Ibidem.*, p. 259.

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 260.

CAPÍTULO IV

PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

IV.1 Introducción

En la década de los ochentas, periodo en el cual el gobierno federal gestiona para lo que aquí llamamos la Primera Descentralización de los Servicios Educativos, el país comienza a experimentar una faceta en declive de la economía nacional, la cual marcó el viraje de la economía nacional y, en consecuencia, de millones de familias.

A pesar de que el año 1976 registraba una devaluación, siendo ésta la primera desde 1954, el sexenio presidencial del presidente José López Portillo (1976-1982) se basó en dos mecanismos para salir a flote. Por una parte, a partir de 1977 el gobierno federal había podido salir de la mencionada devaluación por la venta de petróleo a los países desarrollados en un momento en el que los precios de este combustible se mantenían a la alza, esto fue posible por el descubrimiento de reservas de crudo al sur del país. Y por otra, el gobierno destinaría gran parte del gasto público al fortalecimiento del mercado interno. Así, hasta antes de 1982, la población mexicana gozaría de los ingresos y beneficios económicos que el mismo Estado generaba.¹ Sin embargo, después de esta etapa de abundancia el rumbo de la economía y las finanzas se voltearía agresivamente contra el espejismo que la federación había creado.

Es decir, el cambio comenzaría a manifestarse a partir de 1982, cuando el precio del petróleo en el mercado internacional bajara, a consecuencia, en cierta medida, del ahorro de los países compradores del combustible y de la ruptura diplomática de éstos con los países vendedores. Aunado a ello los estados financieros federales registrarían un déficit fiscal, debido al exorbitante gasto público que se destinaba al pago de los numerosos institutos de la administración pública central, como al pago de los diversos programas sociales durante el gobierno mencionado. De tal forma que, para 1982, el país estaría paralizado económicamente y con una fuerte carga deficitaria; con esto se llegaría a la política de la “flotación” libre de la moneda, lo cual causó una devaluación de 153% en 1982 y otra de 141% en 1983.²

Esta devaluación fue determinante para las futuras partidas del gasto público federal, ya que por obvias razones, se redujo, impactando negativamente la eficiencia de

¹ Meyer, Lorenzo. “De la estabilidad al cambio”, en *Historia general de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, Colegio de México, 2005, p.897

² *Ibidem*. Por su parte Brachet-Márquez escribe: “[...] el final de sexenio de López Portillo marcó el punto culminante en la construcción y ampliación del EB [Estado Benefactor] mexicano, incluyendo finalmente al campesinado, y ya después de empezaría a decaer y estrecharse [...]”. En Brachet-Márquez, Viviane. “El Estado benefactor mexicano nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coord.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004, p. 256.

los servicios públicos a los que la ciudadanía tenía derecho, con lo cual, entre otras razones, se acude a la descentralización de los servicios públicos, principalmente en salud y educación para reducir los costos de operación y que estos servicios llegaran oportunamente a los estados y los municipios sin tantos movimientos administrativos.³

Particularmente el gasto educativo público no se pudo recuperar del gran golpe que recibió a partir de la devaluación del 82, y continuó reduciéndose hasta terminar el siglo. La crisis no sólo afectó al gasto educativo federal, sino también al nivel de participación de los estados y los municipios para el pago de sus servicios educativos, propiciando de esta manera que la administración federal siguiera manteniendo el papel más importante para el financiamiento de la educación. Cabe señalar que los tres niveles de gobierno sufrieron la devaluación, empero los municipios fueron quedando fuera del mapa para la composición del gasto educativo nacional.⁴ Así, en este marco económico y financiero, será en el que se inserten las gestiones y políticas del Ejecutivo federal para desconcentrar las funciones administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y descentralizar los servicios de educación básica.

Por otra parte, uno de los argumentos que motivaron la descentralización fue la búsqueda de la modernización de la SEP y del sistema educativo, para lo cual se tenía que desechar un modelo de gobierno que había correspondido oportunamente en sus momento histórico, pero que en las condiciones actuales nacionales como internacionales, era visto como un modelo que ya no era apto para cubrir las necesidades educativas de la población de la periferia, incluso se mostraba a éste como un sistema de gobierno arcaico y obsoleto.

En este capítulo centraremos nuestra atención en tres proyectos de vital importancia que antecedieron al proyecto real de descentralización de los servicios educativos de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) durante la gestión de Ernesto Zedillo como Secretario de Educación (1992-1993). Estos son: los proyectos y esfuerzos de la desconcentración administrativa impulsados por Fernando Solana (1978-1982), la *Revolución Educativa* a cargo de Jesús Reyes Heróles (1982-1985), y el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 a cargo de Manuel Bartlet (1988-1991). Particularmente hemos escogido estos tres periodos dado que en éstos se crearon y se

³ Brachet-Márquez, *op.cit.*, p. 257.

⁴ Cfr. Latapí, Pablo y Manuel Ulloa. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión 2002, p. 64-72.

propiciaron las condiciones políticas y administrativas para que en 1992 se pudiera establecer una descentralización de la educación más radical en comparación con las precedentes.

IV.2 El proceso de desconcentración

La necesidad de desconcentrar algunas funciones de la Secretaría, ya se hacía sentir desde los gobiernos precedentes a las gestiones encabezadas por Fernando Solana como titular de la SEP (1977-1982). Desde 1958 se comenzaba a ver a la Secretaría como un órgano que concentraba muchas decisiones políticas y administrativas, sin embargo, los intentos de los diferentes Secretarios de Educación para emprender dicha desconcentración, se habían visto fallidos por motivos de malas relaciones políticas entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), principalmente.⁵ Durante el periodo de Solana, a pesar de pretender la descentralización⁶ de los servicios educativos, la acción que tuvo mayor éxito e impacto fue su política de desconcentración administrativa⁷ de la secretaría de educación, ya que

⁵ Sobre los primeros proyectos de descentralización administrativa, véase Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México, el Colegio de México-Centro Investigación y Docencia Económicas, 1998. Capítulo 8.

⁶ Retomando el concepto que nos ofrece Miguel Acosta, “la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación [...]”. Acosta, Miguel. *Compendio de derecho administrativo*. 2ª edición actualiz, México, Porrúa, 1998, p. 191. La descentralización permite también una transferencia de decisiones y poderes a los gobiernos y cuerpos administrativos locales, y les posibilita cierta autonomía de actuación y hasta de fijación de políticas interiores dentro de su límite territorial. Por su parte la descentralización administrativa consiste en crear organismos “con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público”. *Ibidem.*, p. 209. Y las características de los organismo descentralizados son: a) creados por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo; b) tienen régimen jurídico propio; c) tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo; d) denominación; e) tienen órganos de dirección, administración y representación; f) cuentan con una estructura administrativa interna; g) cuentan con un patrimonio propio; h) objeto; i) Finalidad, y; j) Régimen fiscal. *Ibidem.*, pp. 216-217.

⁷ La desconcentración como una figura administrativa no está propiamente establecida ni en la Constitución, ni en las leyes mexicanas, lo cual dificulta que ella pueda ser identificada conforme a un criterio legal y normativo preciso. Sin embargo, puede decirse que la desconcentración administrativa “se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal”. Acosta, *op.cit.*, p. 193. De acuerdo con Acosta, la desconcentración tiene una carga política, sin embargo ésta hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente de otros órganos. *Cfr, ibidem*. Por su parte, las características más importantes de los órganos desconcentrados son: a) que son creados por una ley, o reglamento; b) dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado; c) su competencia deriva de las facultades de la administración central; d) su patrimonio es el mismo que el de la Federación; e) las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; f) tienen autonomía

para que hubiera posteriormente una descentralización, se tenían que ir desconcentrando decisiones de poder y órganos que en su momento pudieran sustituir a la SEP en los estados de la República.⁸

El impulso de la política de desconcentración del secretario Fernando Solana se inserta en un contexto de ineficiencia operativa del Sistema Educativo Mexicano (SEM), además de un funcionamiento lento de la SEP para responder a los problemas educativos en las entidades federativas, lo cual estaba impactando considerablemente en la calidad educativa que recibían los niños que lograban incorporarse al sistema escolarizado. El Secretario reconocía que la administración de la SEP trabajaba bajo un aparato administrativo *obsoleto* en el cual todas las decisiones y trámites se concentraban en la capital de la República.

Por otra parte, el objetivo educativo del periodo sexenal del presidente José López Portillo era asegurar la educación básica universal de 10 años a todos los poblados de la República, y mejorar la calidad de los servicios educativos. De tal modo que para el cumplimiento de tales objetivos era necesario buscar la fórmula adecuada para hacer eficiente el funcionamiento del sistema educativo.⁹

técnica; g) su naturaleza jurídica debe ser determinada, teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata, y; h) en ocasiones tiene personalidad propia. *Ibidem.*, p. 200-201. Como lo veremos más adelante, un caso en la política educativa de desconcentración administrativa fueron la creación de delegaciones generales en los estados, cuando Fernando Solana fue secretario de educación.

⁸ Previamente a la gestión de Fernando Solana, el secretario anterior, Porfirio Muñoz Ledo (1976-1977), ya había empezado con la tarea de desconcentración y además con un ánimo de descentralización, sin embargo, en palabras de Fernando Solana, “este plan careció de objetivos concretos, metas, prioridades, y cuantificación de recursos. Adicionalmente, los órganos que integraban la secretaría durante 1977 no tenían un ordenamiento legal que definiera sus atribuciones ante lo obsoleto del Reglamento Interior vigente, expedido en 1973”. SEP. *Memorias 1976-1982*. México, Volumen I. Política Educativa. México, SEP, 1987. p.13. Décadas después de lo que escribía en *Memorias*, Solana declaraba que “Porfirio traía un proyecto político personal que no coincidía con el del presidente [José López Portillo] y que había hecho, en poco tiempo, concesiones excesivas al SNTE.” Entrevista con Pablo Latapí, en Latapí, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas e la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 68.

⁹ Cfr. Sánchez, Rafael. *Derecho y educación*. México, Porrúa, 1998, p. 164. Por su parte el Plan Nacional de Educación del sexenio de López Portillo, trazaba los lineamientos básicos de la acción educativa, éstos eran: a) Desconcentrar la responsabilidad de impartir educación; b) elevar la calidad de la enseñanza; c) Otorgar a la capacitación para el trabajo la más alta prioridad; d) Hacer lo necesario para que el educando pudiera optar, al término de cada ciclo, por una formación específica que propiciara su ingreso al campo del empleo. Cfr. SEP, *op.cit.*, p. 4.

IV.2.1 La necesaria desconcentración de la SEP. Búsqueda de la eficiencia administrativa.

La SEP se había convertido en un aparato que lejos de agilizar el trabajo de los servicios educativos nacionales, lo dificultaba seriamente. Ésta se hacía cargo de todos los trámites administrativos de las diferentes entidades federativas, se responsabilizaba de los movimientos de los maestros, de los estudiantes y de las escuelas de todo el país. Fernando Solana reconocía que la SEP se había convertido en un “aparato administrativo obsoleto, en donde todas las decisiones y trámites se concentraban en la capital de la República”.¹⁰ En 1978 la SEP.

proporcionaba a 10.7 millones de educandos más de 27 tipos distintos de servicios educativos[...] mediante casi 300 mil maestros en más de 47 mil planteles ubicados en todo el país.¹¹

Así:

En la sede de la SEP, en la calle de Argentina, se tomaban o se dejaba de tomar decisiones que afectaban a 100 000 escuelas y a más de un millón de maestros en todo el país. Era imposible, desde el centralismo extremo, aumentar la eficiencia y la calidad de la educación. De hecho, el SNTE tenía el control de las cosas.¹²

Otro motivo que estimuló la desconcentración “racionalizada” de la SEP fue el hecho de que la Secretaría contaba, hasta febrero de 1978, con operación de servicios educativos en toda la República con diferentes representaciones en las diferentes entidades federativas, sin embargo, entre ellas mismas no había una coordinación para llevar a cabo de manera eficaz los servicios educativos, y por otra parte no se buscaban los canales pertinentes de comunicación. Este hecho afectaba sustancialmente el funcionamiento de la administración en los estados, dejando la responsabilidad de solucionar y atender todos los problemas educativos del sistema nacional a la administración central. A su vez esto repercutía en el tiempo dedicado a la enseñanza de las disciplinas en las escuelas dado que los problemas de los maestros no eran solucionados en sus estados o localidades teniendo que trasladarse a la capital para resolverlos cuando éstos podían ser resueltos en el lugar de origen.¹³

¹⁰ SEP. *Memorias 1976-1982...*, p. 231.

¹¹ *Ibidem.* p. 248.

¹² Testimonio de Fernando Solana, en Latapí, Pablo. *La SEP por dentro...* p. 71.

¹³ SEP, *op.cit.*, p. 231, 241 y 249.

El aparato administrativo, según Fernando Solana, se había convertido en un sistema obsoleto y, precisamente algo que estaba buscando la SEP, era la modernización del sistema educativo y de la propia Secretaría ya que el modelo centralizado se había vuelto arcaico, ineficiente, lento, y no contribuía en nada a la calidad de los servicios educativos que el gobierno federal quería ofrecer a la ciudadanía. Ante ello, la Secretaría implementaba en 1979, 15 programas que beneficiaran la eficiencia de la acción educativa, la desconcentración de las decisiones y los trámites administrativos, y la racionalización de la administración de los recursos humanos.¹⁴

IV.2.2 Las acciones para la desconcentración

Para llegar a los fines ya establecidos durante el periodo de 1978 a 1982 se llevaron a cabo cinco etapas que buscaban una reorganización interna, acompañada ésta del mismo número de reglamentos que normaran el funcionamiento institucional y la reestructuración del aparato administrativo.¹⁵

El primer reglamento fue expedido el 27 de febrero de 1978 y tuvo como objeto la agrupación de las funciones de las cinco grandes áreas: Planeación educativa, Educación básica, Educación Superior e Investigación Científica, Educación e Investigación Tecnológicas y la de Cultura y Recreación. Estas Subsecretarías surgen de la fusión o agrupación de otras que estorbaban en la comunicación y el funcionamiento de la SEP.¹⁶ En esta reestructuración, la primera área mencionada sufre un cambio bastante significativo, dado que se le brinda una mayor capacidad de decisión y autorización en la coordinación de los objetivos educativos que el sistema requería y se le dota de suficientes unidades administrativas que le permita establecer los planes, programas y metas educativas acordes con los requerimientos del país, además de contar con los mecanismo de control, seguimiento y evaluación de las actividades educativas nacionales.¹⁷ Esta modificación es el primer esfuerzo que dará pie a una serie de cambios en el funcionamiento interno de la SEP y que constituirá un elemento que se acumulará para los próximos proyectos de desconcentración y descentralización.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *ibidem.* p. 240.

¹⁶ *Ibidem.* p. 241.

¹⁷ *Ibidem.* p. 240-241.

El segundo mecanismo, sin lugar a duda el más importante de este periodo revisado para el proceso de la política de desconcentración administrativa de la SEP, es el que se inicia el 22 de marzo de 1978 mediante la creación y la implementación de 31 Delegaciones Generales ubicadas cada una de ellas en cada estado de la República. La tarea de estas Delegaciones era:

[...] coordinar la acción educativa en los estados y dar solución a los problemas en el lugar donde se proporcionan los servicios, de acuerdo con las características particulares de cada estado, región e incluso de cada localidad.¹⁸

El hecho de que el gobierno federal nombrara delegados en todos los estados representó un avance para que la educación nacional estuviera realmente a cargo de la Secretaría de Estado, y no del Sindicato, ya que antes de existir los delegados, había directores de educación que a la vez tenían un cargo en el sindicato y, por otra parte, el delegado tenía mayor jerarquía que los directores generales e incluso que los subsecretarios. Esta política diseñada por Solana limitó, en cierta medida, el poder que tenía el Sindicato sobre la vida académica que se vivía en sistema de educación básica; antes los programas emitidos por la Secretaría eran bloqueados por el sindicato para llegar a negociaciones de grupo con ella.¹⁹ En efecto, el sindicato era actor protagonista para la sana vida académica del sistema de educación básica.²⁰

La SEP no tenía oficinas en los estados; el director de Educación en cada entidad ocupaba una del sindicato y de hecho era nombrado por el mismo. El secretario dependía del sindicato para manejar cualquier programa, pero eso no quiere decir que manejara el sistema educativo; nadie, en realidad, lo conducía. Si queríamos cambiar las cosas, no podíamos seguir así ni esperar. Entonces tome una decisión contundente: nombrar delegados de la SEP en cada estado [...]²¹.

De alguna forma con la creación de las delegaciones, el sindicato ya presentía la firme intención de actuar de la Secretaría directamente en los estados y, en este caso, tener

¹⁸ *Ibidem*. p. 242. Para la función esperada de las delegaciones, la SEP brindó al personal administrativo y de los planteles más de cuarenta cursos de capacitación, además de hacer manuales de procedimientos con los cuales se podrían operar los subsistemas en los niveles de primaria, secundaria, secundaria técnica y normal.

¹⁹ *Cfr*, Latapí, *La SEP por dentro...*p, 71-73.

²⁰ Siguiendo el relato de Solana, el entonces dirigente del SNTE, Carlos Longitud Barrios, asombrado por los acciones que estaba impulsando el titular de la SEP, externó a López Portillo su preocupación por los nombramientos de delegados. El presidente ya le había hecho saber a Solana que “la estabilidad dependía de algún modo del sindicato”. *Ibidem*, p. 73.

²¹ *Ibidem*, p. 71.

control y establecer orden en el sistema de educación básica. Así, Fernando Solana califica la importancia y la repercusión que tuvo su política para la organización y el gobierno actual del sistema educativo:

Si ahora hay secretarías de Educación en todas las entidades de la República, y algunas de ellas muy buenas, se debe a aquel esfuerzo económico y político del gobierno del presidente López Portillo, al nombrar delegados en todos y cada uno de los estados.²²

Otra tarea importante para el contexto en el que se insertaron las delegaciones fue la elaboración de nóminas del personal de los servicios educativos, la impresión y distribución de los cheques en forma desconcentrada, y el reenvío de información periódica a los órganos centrales para la evaluación y control de estas funciones a nivel nacional.²³ La creación de estas delegaciones generales en los estados estuvo apoyada por “[...] la Dirección General de Organización y Métodos como apoyo técnico, y la Dirección General de Delegaciones como órgano encargado de la coordinación y el desarrollo equilibrado del proceso”²⁴.

En palabras, de Fernando Solana, estas comisiones fueron “[...] las responsables de analizar y diseñar los mecanismos mediante los cuales se trasladen las funciones y los procedimientos del centro hacia los estados para una eficaz toma de decisiones.”²⁵

Ahora bien, con lo anterior puede verse la forma en que las decisiones de autoridad comenzaban a implementarse por parte de la SEP. La decisión de la política de desconcentración (ya posteriormente se verá de igual forma con la de descentralización) fue en primer lugar adoptada por las autoridades centrales de la SEP, y posteriormente implementada y llevada a cabo del centro a la periferia; así mismo, como lo veremos más adelante, este tipo de tácticas persistirá a lo largo del proceso de la transferencia de los servicios educativos.

El 4 de febrero de 1980 se publica otro acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual continuaría con el proceso de desconcentración que la SEP se había forjado. Con dicho reglamento

²² *Ibidem*, p. 75. Cabe recordar que la creación de las delegaciones estatales de educación fue posible por el amplio presupuesto con el que todavía contaba el Gasto Federal Educativo hasta antes de la devaluación de 1982. Cfr. Latapí, Pablo. *El financiamiento...*, p. 65 y 71.

²³ SEP, *op.cit.*, p. 255.

²⁴ *Ibidem*. p. 251.

²⁵ *Idem*.

[...] se modifican las funciones de las áreas centrales cuyos servicios se desconcentran, y se transforman en áreas esencialmente normativas para conservar el carácter nacional de la educación, aunque mantienen la responsabilidad de atender la operación de los servicios educativos en el Distrito Federal.²⁶

En resumen, la creación de delegaciones generales debe entenderse en los siguientes términos y condiciones:

- a) Como la piedra angular de la desconcentración. Como ya se mencionó anteriormente, en la SEP se aglutinaban todos los movimientos administrativos de todos los maestros, de alumnos, de escuelas, servicios educativos, etc. Así, el proceso de desconcentración se debe entender como una estrategia política que supuso una representación de la autoridad central en cada uno de los estados, es decir 31 representaciones (delegaciones generales) de la SEP en cada uno de los estados de la República.
- b) Por tanto, no eran autónomas en tanto que dependían de la Secretaría, y habían sido establecidas para una atención oportuna a las problemáticas de las entidades, en pocas palabras eran oficinas de la SEP en las entidades. Así ésta normaba las funciones de estas delegaciones, además de que estaría a cargo de la evaluación de su funcionamiento.
- c) Como una política estratégica que sorprendió a los gobernadores de los estados y sobre todo al propio SNTE, ya que recuperó los espacios de decisión educativa en los estados que habían sido perdidos por la SEP y a su vez ganados y controlados por el SNTE. Así por ejemplo, para la representación de las delegaciones estatales se buscaban personas con liderazgo político en los estados, mismas que fueran consideradas y consultadas en las decisiones educativas locales.
- d) Como una estrategia que preveía la transformación interna de la Secretaría para dotarla de un funcionamiento administrativo más eficiente.

²⁶ *Ibidem.* p. 243-244. Este trato privilegiado a los servicios educativos del DF será respetado por los próximos proyectos de desconcentración y descentralización, incluso por el ANMEBN, visto así no podríamos hablar de un proyecto de descentralización equitativo dado que el DF lejos de ser considerado como una entidad federativa más, se considera como el “corazón” de México lugar en el que (centralizadamente) radican la gran mayoría de las Secretarías de Estado. Dicha situación será modificada hasta el año 2004 año el que se hace la iniciativa de modificar la LGE y el artículo 3° para que el DF pueda hacerse cargo de sus propios servicios educativos.

- e) Como canales de comunicación entre entidades federativas y las autoridades centrales de la SEP, sobre los problemas educativos y administrativos que se suscitaban en las localidades y, así mantener un orden unificado del sistema de educación básica en su conjunto.

Cabe destacar que la creación de delegaciones afectará posteriormente ciertas relaciones importantes entre la SEP, el SNTE y el mismo personal de la secretaria. Entre estos cambios Arnaut destaca los siguientes:²⁷

- a) Superpuso una nueva instancia a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas), como son los directores, los inspectores y directores de escuelas del servicio educativo federal en los estados.
- b) Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los mismos que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal.
- c) Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resueltos por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.

IV.2.3 Parapleja del proceso de desconcentración

A pesar del esfuerzo que se hizo en este periodo de gestión para la mejora administrativa de la SEP, con el paso de la historia las delegaciones comenzaron a quedarse a cargo del SNTE a finales de la gestión del Secretario Fernando Solana, situación que se agudizó con el Secretario Miguel González Avelar, se estimaba que aproximadamente el 40% de las delegaciones habían pasado al poder de la SNTE.²⁸

²⁷ Cfr. Arnaut, *op.cit.* p. 273. *Apud.* Susan Street. “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP”, en *Estudios Sociológicos*, vol. I, num. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1983. Street, Susan. “Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP”, en *Perfiles Educativos*, num. 7, CISE/UNAM octubre-diciembre de 1984. Prawda, Juan. *Logros e inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. México, Grijalbo, 1987. Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa*. México, Grijalbo, 1984. De los Reyes, Yolanda. “Descentralización educativa”, en Torres, Blanca. *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

²⁸ Cfr. Arnaut, *op.cit.* p. 272. Y, Álvarez, Isaías. “La descentralización”, en Guevara, Gilberto (compilador). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1992, p. 169. Sobre el punto aquí comentado, Arnaut en la página citada de su obra, nos dice: “Finalmente la Secretaría comienza a ceder delegaciones

Este proceso de desconcentración en la SEP mantuvo un contenido *agresivo* para el contexto político y administrativo en el que se insertó, ya que la SEP después de venir arrastrando por décadas un modelo y un sistema centralizado (*arcaico*), quiere descentralizar sus funciones administrativas en menos del tiempo que duraba el sexenio. Esta medida provocó un fuerte rechazo principalmente por el SNTE y por trabajadores de la SEP (por ejemplo, no había disposición por parte de los trabajadores que radicaban en la capital del país para emigrar a otra entidad federativa que no fuera el Distrito Federal, excepto el personal de confianza, los delegados de los estados) y, por ende, con el tiempo este proceso no culminaría en las mejores condiciones para el óptimo funcionamiento de la SEP y el sistema de educación básica.

Otro factor que intervino para el malogro del proyecto, que Fernando Solana se había forjado, fue el hecho de que no se prepararon los acuerdos políticos necesarios para mantener una relación de fines comunes entre la SEP y el SNTE, de lo cual, entre otras cosas, se desprende la situación de que no se reglamentó el proceso de desconcentración administrativa. En las memorias de la SEP el (ex) secretario Solana reconocía: “En esa empresa [la estrategia de desconcentración] sólo contábamos con dos armas: el convencimiento de que era una acción indispensable y la voluntad política.”²⁹

En efecto, esto fue una hendidura dentro del sistema de planeación y el diseño del proceso de desconcentración que fue aprovechado por los trabajadores sindicalizados y por el propio sindicato, quien desde su comienzo había mantenido una estructura vertical y centralizada. Por otra parte, esta abertura de la planeación fue tomada a su favor por los mismos trabajadores de la SEP para rechazar la propuesta, sobre todo si se trataba de asumir más responsabilidades.

IV.3 De la desconcentración a la descentralización

Al comenzar el período de gestión del presidente Miguel de la Madrid y de su primer Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, el SEM había alcanzado ya sus más grandes dimensiones: el número aproximado de escuelas primarias era de 57 mil y casi 30 mil secundarias; el número de matrículas de alumnos a cargo de la SEP se estimaba

al SNTE desde finales de la gestión del secretario Fernando Solana, sobre todo durante la correspondiente a Miguel González Avelar. Al término del sexenio 1982-1988 se estimaba que aproximadamente el 40% de las delegaciones (ahora bajo distintos nombres) se encontraban en manos de personal del sindicato”.

²⁹ Citado en Álvarez, *op.cit.*, p. 167.

en 15 millones; la SEP contaba con aproximadamente 600 mil empleados; además de 7 subsecretarías, 44 direcciones generales y 304 direcciones, y las 31 delegaciones generales de los estados.³⁰ Así, el nuevo Secretario tenía un enorme reto para que el SEM y la SEP tuvieran un funcionamiento oportuno para la atención de los servicios educativos en las entidades federativas. El presidente de la Madrid y el secretario Reyes Heróles optan por darle continuidad a la política estratégica de la desconcentración de las tareas administrativas del aparato burocrático de la SEP, pero ahora atravesarían el horizonte al que se había llegado anteriormente, pretendiendo llegar a la descentralización de los servicios educativos de educación básica y de la normal.

A diferencia de la anterior política de desconcentración, el nuevo plan del gobierno federal y la SEP sería descentralizar los servicios de educación básica y su financiamiento a los estados, no obstante era una acción que desde la misma toma de posesión de la presidencia, el presidente de la Madrid ya había anunciado, y para lo cual el SNTE se estaba preparando.

Retomando el proyecto educativo de la *Revolución educativa*, el 4 de diciembre de 1984, el secretario de educación decía ante la Cámara de Diputados:

Se ha denominado Revolución Educativa al proceso de aceleración y transformación de la educación en México, a una serie de instrumentos y objetivos que pretenden hacerle frente a la crisis educativa. Tal denominación obedece a que se intenta tocar los problemas desde su raíz.³¹

Ante el mensaje del Secretario Jesús Reyes cabría preguntarse: ¿Cuál era específicamente la crisis a la que se refería el secretario? ¿Qué se quería decir con tocar el problema desde su raíz?

IV.3.1 La crisis de la educación

En su comparecencia ante los diputados, el secretario reconocía las siguientes cifras de la problemática educativa:

³⁰ Ornelas. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. 9ª reimpresión, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 293-294.

³¹ Reyes, Jesús. *El Secretario de Educación ante los Diputados*. México, SEP-Dirección General de Publicaciones, 1984.

El grado promedio de la población de seis años y más se calcula, en 1984, en poco más de cinco grados, que compara favorablemente con los 2.9 de 1970 o los 4.7 de 1980. Baja eficiencia terminal en todos los grados; esto es, alta reprobación y deserción. En primaria desertan cerca del 47%; en secundaria, 24%; en profesional media, el 39%; en bachillerato, el 37%, y en licenciatura el 49%. En normal básica se presentó hace dos años, la paradoja de que egresaron más del 100% de los inscritos y en la actualidad, más del 98%... Peligrosa reprobación. En primaria, 17%; en secundaria, 25%, y en media superior, 35%. Hay un dato dramático: La reprobación en primer grado de primaria en el medio urbano es del 14% y en el medio rural es del 22%...En 1984 se estima una población analfabeta de poco más de 5 millones...Altos costos unitarios por alumno.³²

Como puede verse, aunado a estos bajos índices, que marcaban la baja calidad del SEM y de la educación, se presentaba otro argumento: la baja y deficiente formación de los maestros que impartían clases en las escuelas mexicanas de preescolar, primaria y secundaria, además de las malas condiciones de estudio que había dentro de ellas. Estos malos indicadores de la educación se seguirán pronunciando todavía durante el resto de la década.

La crisis de la educación será uno de los argumentos centrales que estuvo presente durante los Gobiernos federales de la década de los noventa; para lo cual se podría abatir si es que los responsables en el ejercicio de las decisiones en materia educativa estarían más cercanos de los poblados en donde surgen los problemas reales de la educación, de tal modo que el camino ya no era sólo que la SEP tuviera representantes en los estados como eran los delegados, sino que la Secretaría se descargara de funciones y responsabilidades, así la transferencia de los servicios educativos fue, entonces, el camino por tomar.

IV.3.2 Tratar el problema desde el fondo

Las problemáticas de la educación arriba mencionadas se habían agravado (y se seguirían agudizando) debido a la esterilidad de la SEP para resolver los problemas educativos de las entidades federativas, lo cual había sido obra del gobierno centralizado. De aquí que una de las grandes necesidades sea perseguir urgentemente la desconcentración de la SEP y la descentralización de la educación básica y normal a las

³² *Ibidem.*, pp. 5-6.

entidades federativas, pero dejando en claro la función de la SEP: la conservación de la normatividad, la evaluación y la supervisión de la educación.³³

Por la naturaleza de las cosas, la federalización de la educación se ha traducido en hipertrofia y macrocefalia, en una sobredimensión que estorba la toma de decisiones adecuadas y, sobre todo, su implantación. La descentralización busca, por así decirlo, restaurar la operatividad de la educación en México, transfiriendo a las entidades federativas la educación básica y normal y conservando la Secretaría de Educación la normatividad, evaluación y supervisión de la educación.³⁴

Para el Secretario no había duda que la centralización o, como él la llama, federalización era el modelo político y administrativo que había expandido en grandes dimensiones el sistema de educación básica y a la misma Secretaría, esterilizando el movimiento de ambas. La unilateralidad en el ejercicio de las decisiones ya no era viable y oportuna tomando en cuenta las dimensiones que habían tomado ambos, de tal forma que lo que se tenía que modificar sustancialmente para fomentar el crecimiento en la calidad del sistema educativo y de la educación, era un modelo de gobierno *moderno* y que respondiera a la realidad de la educación nacional.

IV.3.3 Las acciones de descentralización

Por otra parte para acelerar el proceso de descentralización en agosto de 1983 se dictó

[...] un decreto mediante el cual se posibilitó la creación de Comités Consultivos para la descentralización y se transformaron las delegaciones generales de los estados en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar [USEDES]. Todas las Delegaciones [Generales] fueron transformadas y se crearon numerosos Comités Consultivos o grupos de trabajo mixtos entre los gobiernos de los estados y la SEP para estudiar las peculiaridades, las adaptaciones que la transferencia de servicios deben revestir, a la luz de las circunstancias particulares.³⁵

Por los cambios propios de la historia y las circunstancias entre 1921 y 1983, mientras Vasconcelos y Narciso Bassols firmaron acuerdos para absorber los sistemas educativos

³³ *Ibidem.*, p. 9.

³⁴ *Ibidem.* El subrayado es mío.

³⁵ *Ibidem.*, p. 10.

de los estados, la SEP de Reyes Heróles hacia lo contrario.³⁶ En efecto, en marzo de 1984 se dictaría otro decreto el cual legalmente autoriza a la SEP “celebrar acuerdos” con los gobiernos de los estados a los cuales se les transferirían los servicios educativos de educación básica y normal. Para tal efecto se crean los Consejos Estatales de Educación presididos (al mero estilo de la vieja guardia política) por los gobernadores e integrados por representantes del estado, de la SEP, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del SNTE, así con este decreto se habían podido firmar, hasta diciembre de 1984, doce acuerdos con doce entidades federativas para la coordinación y transferencia de los servicios educativos, y en dónde se procedió a la creación de los Consejos Estatales de Educación correspondientes.³⁷

Por otra parte, mediante el decreto de marzo de 1984, las USEDES se transformaron en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados. Estas direcciones eran “instancias coordinadoras y administrativas con la misión de unificar el mando de los servicios federales y estatales de la educación básica y normal en los estados”.³⁸

Estos ajustes y movimientos políticos, jurídicos y normativos, son sin lugar a duda los esfuerzos más destacables del periodo en que Jesús Reyes estuvo a cargo de la SEP. Dichas iniciativas llevaban a la *imaginación práctica* de una transferencia real de los servicios educativos a los estados. El proyecto se veía uniforme y serio, hacia el fin que pretendía; el proyecto nos dejaba ver que se había planeado, planificado y diseñado con sumo tacto político hacia los actores de la reforma que el sistema de educación básica y la SEP requerían. Pero el proceso, como veremos, se vio interrumpido, abandonando parcialmente su continuidad.

IV.3.4 El argumento tácito de la modernización

Antes de comenzar a escribir sobre las complicaciones que se presentaron para que el proceso de transferencia de los servicios educativos fuese real, debemos comentar el *desplazamiento* del argumento en busca de la modernización de la SEP y el SEM en el proyecto de la *Revolución educativa*. La tesis no es tan explícita, al igual que con el

³⁶ Si bien lo que en 1921 se mostraba como el modelo idóneo para gobernar el sistema educativo, a finales de la década de los setenta ya se comenzaban a ver sus efectos negativos, y sobre este último aspecto, como lo hemos visto, trabajaron tanto Fernando Solana como Federico Reyes.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Álvarez, *op.cit.*, p. 170.

anterior secretario revisado, y contrario al secretario que posteriormente revisaremos, el secretario Jesús Reyes comentaba: “La Revolución Educativa intenta calar hondo para desterrar abusos y cambiar usos, para modificar prácticas *obsoletas* y eliminar inercias.”³⁹

La Revolución educativa buscaba un modelo moderno para las necesidades que la educación nacional requería en contraste con un modelo y un sistema que ya había sido rebasado por las circunstancias *contingentes*; incluso, el secretario de educación presenta el mismo calificativo que en su momento lo hizo Fernando Solana al referirse a la *obsolescencia* de la (in) funcionalidad de la SEP. El modelo que Solana y Reyes habían criticado era, por así decirlo, el premoderno, o para ser más preciso, el no-moderno, el centralizado. Dadas las circunstancias, el modelo moderno que brindaba eficiencia y venía a subsanar las problemáticas que las *viejas* prácticas habían profundizado, era el descentralizado; este era el *bueno* para ofrecer a la institución educativa nacional el ideal de plenitud que el SEM requería.

IV.4 Interrupción de la descentralización

A continuación puntualizamos algunos momentos *contingentes* que *dislocaron* el proceso de descentralización que marchaba a buen ritmo:

- a) Un primer aspecto a destacar es el fallecimiento del secretario Jesús Reyes Heróles (1985). No es, sin duda, el principal factor para la interrupción de la continuación de la Revolución educativa, sin embargo fue un momento que motivó cambios que propiciaron un reajuste en la estructura del proyecto. A la muerte del Secretario la conducción de la SEP quedó a cargo del Miguel González Avelar, este cambio supuso un cambio en algunos cuadros superiores e intermedios de la SEP, lo cual trae consigo un reordenamiento y un “desajuste en la coordinación de las acciones de las autoridades educativas”. Esto a su vez promueve, con nuevos actores de la SEP, otro tipo de relaciones con el SNTE.⁴⁰

³⁹ Reyes, *op.cit.*, p. 10.

⁴⁰ Cfr. Arnaut, *op.cit.*, p. 268.

- b) De esta nueva relación con el sindicato se desprende el hecho de que en los últimos dos años del sexenio de de la Madrid,⁴¹ se había cedido ya gran parte de decisión y poder político al SNTE, de tal suerte que, el proceso de descentralización acabó en cierta medida en el SNTE y sus delegados federales.⁴²
- c) La presunción y el objetivo descentralizado no afectó puntos medulares de la transferencia a los estados de la responsabilidad laboral, administrativa y técnica de la educación básica y normal, pues los maestros federales seguían dependiendo precisamente del gobierno federal y de la SEP.⁴³

A pesar de ello las acciones emprendidas coadyuvaron en buena medida para la posterior “culminación” de la descentralización de los servicios educativos, y al igual que el proceso de desconcentración, afectó la relación política entre la SEP y el SNTE, en la medida en que el sindicato comenzaba a adoptar en alguna de sus funciones al modelo descentralizado. Por su parte, la SEP con los gobernadores de los estados se propiciaron las condiciones mínimas para que tuvieran una participación más activa en el proceso de la descentralización.

IV.5 Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)

El primer Secretario de Educación que llegaría al gabinete del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue Manuel Bartlet Díaz (1988-1991), quien trataría de dar continuidad a la descentralización. A la llegada de las nuevas autoridades federales, el gobierno federal se apropiaría de los puntos pendientes de la agenda educativa del gobierno anterior (calidad educativa y del sistema educativo), de tal forma que, en lo que respecta a nuestro tema, se continuaría con la descentralización. De tal modo que, con el gobierno salinita, serían dos los gobiernos federales que darían continuidad a la reorganización del sistema educativo.

⁴¹ La pérdida de control de los espacios del ejercicio de las decisiones en los estados, como ya lo habíamos mencionado, se comenzó a manifestar desde el fin de la gestión de Fernando Solana, sin embargo durante la gestión de Jesús Reyes y de Miguel Avelar dicha situación se profundizó, y entonces sí se perdió, casi en su totalidad, el terreno ganado por las autoridades educativas.

⁴² Álvarez, *op.cit.*, p. 169. Y Arnaut, *ibidem.*, p. 272

⁴³ Arnaut, *ibidem.*, p. 272.

El proyecto educativo del presidente Salinas se concentró en el documento *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME)* ⁴⁴, el cual, al igual que los anteriores Planes de Educación Nacional, recuperaba la preocupación de atender cuantitativa y cualitativamente las problemáticas que se presentaban en el SEM, particularmente en el sistema de educación básica, nivel educativo al que todo mexicano tiene derecho. Y la educación tendría un peso importante para el nuevo destino al que se quería llevar al país: la modernización nacional.

El programa de modernización de la educación era un punto sustancial que se articulará con los procesos productivos para llegar a la modernización nacional. El fin de la política económica de Salinas de Gortari era la industrialización del país que pretendía incorporarse a un proceso y contexto en el que, en el ámbito de la economía internacional, prevalecía el flujo libre de capitales nacionales hacia otros países y la competencia de los mismos (la así llamada “globalización”). De tal forma que, hacia este ambiente de competitividad internacional, era a donde el presidente quería llevar a México; ser una nación competitiva en el concurso económico internacional. Así, el papel primordial de la educación era formar fuerza de trabajo con conocimientos y habilidades con funcionalidad en el campo productivo. En este sentido el PME nos dice:

El aumento de la economía reclamará, además, relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción. Nuevos modelos de comportamiento en la relación entre trabajo, producción y distribución de bienes requerirán procesos educativos flexibles y específicos.⁴⁵

IV.5.1 Modernización de la estructura de los servicios educativos: la descentralización

Para lograr eficazmente los objetivos expuestos en el PME, y al igual que el anterior gobierno, el presente además de asumir la responsabilidad de reorganizar internamente la Secretaría, adoptaría la estrategia de la descentralización de los servicios educativos a los estados, la cual se vincularía con la modernización del sistema educativo. De tal forma que ante “la debilidad de la organización local y municipal”, y de acuerdo al mandato de la Constitución de 1917, se aconsejaba adoptar “[...] una estrategia de distribución de la función educativa apoyada particularmente en *la acción federal* [dado

⁴⁴ SEP. *Programa para la Modernización Educativa*. México, Secretaría de Educación Pública, 1989.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 12.

que] Hoy el esquema centralizado resultante se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente.⁴⁶ Y el PME continúa:

La modernización educativa exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país; organice en función de necesidades locales el esfuerzo educativo; acerque la atención de la función educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local.⁴⁷

De lo anteriormente citado cabe resaltar dos comentarios: a) nuevamente los responsables del Gobierno Federal hacen un reclamo al modelo viejo, arcaico, añejo y premoderno para la prestación de servicios: el modelo federal y, b) la modernización educativa exige un sistema que permita y motive el acercamiento de las autoridades educativas correspondientes (estatal o municipal) a que estén lo más cerca posible del lugar en donde se producen los problemas educativos; para ello, en este contexto, sólo el sistema descentralizado lo puede hacer posible.

Así ya en el PME el GF, advertía claramente su intención para la transformación del SEM y la SEP, situación que era necesaria para alcanzar los objetivos forjados por este periodo de gestión:

Para lograr estos compromisos, el sistema educativo nacional descentralizará la operación de sus servicios educativos de los ciclos preescolar, primaria, secundaria y normal; reordenará su administración; acentuará la planeación y la evaluación, y fomentará la participación social.⁴⁸

Por otra parte, como lo podemos ver, en las autoridades ya había una preocupación por abrir los mecanismos para el ejercicio de las decisiones que se tomaban en materia educativa, en efecto había un reconocimiento para incentivar la participación de la sociedad. Lo cual era la búsqueda de un gobierno más participativo (pero no democrático) con la sociedad e incluso con la participación de los distintos niveles de gobierno. En una de las tareas que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 asignaba a la educación moderna se contempla: “[...] promover la participación social y la de los

⁴⁶ *Ibidem.* p. 6. Y más adelante el PME (p.17) dice: Modernizar la educación no es efectuar cambios por adición, cuantitativos, lineales, no es agregar más de lo mismo. Es pasar a lo cualitativo, romper usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 30.

distintos niveles de gobierno para contribuir con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de la educación nacional”.⁴⁹

A pesar de la importancia y el entusiasmo por transferir los servicios de educación básica y normal a los estados, las gestiones y estrategias no podrían concluirse sino hasta 1992 con la firma del ANMEBN, dado que el primer titular de la SEP, Manuel Bartlet, no pudo mantener una relación acertada con el actor que siempre se había mostrado renuente a la descentralización: el SNTE. Por lo cual, años después, tendría que haber un urgente y necesario cambio de titular en la Secretaría.⁵⁰

⁴⁹ Citado en *Ibidem*, p. 18.

⁵⁰ *Cfr.* Latapí, Pablo. *La SEP por dentro...* p. 54 y 55.

CAPÍTULO V

SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

V.1 Introducción

Hemos llamado *Segunda Descentralización de los Servicios Educativos (SDSE)* al momento en que los esfuerzos del Gobierno Federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se unen y firman el acuerdo que dará pie a una reorganización de la SEP, así como para la construcción de un sistema de gobierno que pretende la coordinación de los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, el magisterio y la sociedad en el sistema de educación básica.

En el capítulo anterior hicimos un recorrido histórico para aproximarnos a los comienzos de la política de desconcentración y descentralización, así como de la forma en que se gestaron y se fueron desarrollando, y los factores que intervinieron para que se le diera seguimiento por parte de la autoridad federal, o se viera interrumpida por el sindicato. Así que en este capítulo corresponde señalar el momento y la forma en que se acepta el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN)*,¹ con el cual se firma la transferencia de los servicios educativos a los estados, así como los puntos que de él se desprenden para la pretensión de un sistema de educación básica moderno, de calidad, y con intenciones de democracia en la organización de éste.

Desde los primeros años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como ya se comentó, la intención del seguimiento a la política de descentralización se había plasmado en el PME, en este documento se considera la descentralización como un medio para la plenitud del Sistema Educativo Mexicano (SEM), de tal forma que además de los antecedentes y experiencias que el SNTE había vivido con la SEP y la Federación, él ya tenía presente que de alguna forma tenía que ceder y negociar la descentralización de la mejor manera posible.

A la salida del primer Secretario de Educación, Manuel Bartlet, se encomienda la responsabilidad de la educación nacional a un economista que no estaba relacionado a profundidad, ni interesado en la política educativa, pero que no era ajeno al gabinete presidencial: Ernesto Zedillo.² A pesar de que el campo en el que mejor se

¹ *Diario Oficial de la Federación*. México, martes 19 de mayo de 1992., Tomo CDLXIV, N° 11, p. 3-14.

² Cfr. Latapí, Pablo. *La SEP por dentro. La políticas de de la Secretaria de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE, 2004. p. 54 y 55. Ernesto Zedillo desde 1988 fue nombrado titular de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, y para cuando

desempeñaba era el sector administrativo y económico, contó con el apoyo total del presidente para emprender entre, otros problemas urgentes a resolver, la descentralización de los servicios educativos del nivel básico y de la educación normal.³ Este cambio en la Secretaría fue acompañado de un cambio de personal en los colaboradores más cercanos al Secretario, quienes eran personas que sí estaban cercanas al campo de la política educativa, así como de políticos destacados para establecer acuerdos y negociaciones.⁴ Es así como comienza la historia de la Segunda Descentralización de los Servicios Educativos (SDSE)

V.2 La urgencia de delegar la responsabilidad de los servicios educativos

Desde 1982 la SEP y el SEM ya habían llegado a una de sus más grandes dimensiones, lo cual se traduciría en una carga de trabajo y una responsabilidad que sobrepasaba la capacidad administrativa de la propia Secretaría,⁵ empero por los magros resultados de los proyectos y esfuerzos para descentralizar los servicios a partir de 1982, la “hipertrofia” del SEM, específicamente el sistema de educación básica, y la inoperatividad de la SEP continuarían todavía por muchos años más. De tal forma que en 1992 el crecimiento se traduciría en:⁶

- a) 700 000 empleados de la educación de la administración federal
- b) 1.8 millones de alumnos de preescolar
- c) 9.2 millones de alumnos de primaria

ésta desaparece en enero de 1992, es nombrado Secretario de Educación Pública sin que él tuviera gran interés por la educación.

³ Entre las primeras acciones que hizo Carlos Salinas fue presentar al nuevo Secretario con la líder actual del SNTE, Elba Esther Gordillo, esto con el objetivo de “reencauzar las negociaciones con el sindicato” para lograr la descentralización. *Cfr, ibidem.*, p. 55.

⁴ *Ibidem*, p. 54. Entre este grupo se encontraban Gilberto Guevara, Esteban Moctezuma, Fuentes Molinar, Pascual García de Alba y José Córdoba. Este es el equipo y grupo de asesores cercanos a Zedillo para lograr y propiciar las mejores condiciones necesarias para la descentralización educativa y la firma de acuerdos en donde se asentará el compromiso de los diversos actores de la educación.

⁵ Carlos Ornelas señala que para 1982 la SEP estaba formada por 7 subsecretarías, 44 direcciones generales, 304 direcciones, 6 consejos, un comité interno de administración y presupuesto, una comisión de becas, una oficina de auditoría general, las 31 delegaciones. Y a su cargo contaba con 600, 000 empleados administrativos y docentes, 10, 000 funcionarios y bajo su cargo directo tenía a 15, 000, 000 de alumnos. *Cfr. Ornelas, Carlos. El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión 2003, p. 293 y 294.

⁶ Moctezuma, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas realidades.* México, FCE, 1993. p.123. Citado en Arnaut. Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa.* México, El Colegio de México-Centro de Docencia e Investigación Económicas, 1998, p.279.

- d) 2.4 millones de secundaria
- e) 100 000 bienes inmuebles
- f) 22 millones de bienes mueble

Así mismo esta carga administrativa será la misma que se transfiera a los respectivos estados con el ANMEBN. Es por esto que la descentralización era una necesidad primaria para lograr la calidad en la educación y en el sistema educativo.

Dentro del proyecto de la descentralización, se encuentra el discurso enfocado a la búsqueda y llegada a la *modernidad*, el cual se intensifica y se ve como un fin ansiado al cual llegar en el sexenio salinista. De tal modo que la descentralización será una organización moderna, para alcanzar un sistema educativo y una educación de las mismas cualidades.⁷

La transferencia de los servicios educativos a los estados motivaba a los distintos actores del sistema educativo a que se hicieran co-participes y co-responsables de lo sucedido en las escuelas y la educación. Bajo este planteamiento se procura una descentralización en la toma de decisiones e incrementar la participación en los asuntos educativos por parte de los gobiernos estatales, municipales y de la sociedad misma, ya que como lo decía el Secretario Solana, en la Secretaría de Educación se tomaban y dejaban de tomar las decisiones que afectaban a una gran mayoría de las escuelas mexicanas.

V.3 El ANMEBN: Acuerdos y Políticas.

Tras una serie de convencimiento y negociaciones, particularmente entre el nuevo personal de la SEP y el SNTE, el 18 de mayo de 1992 es firmado el ANMEBN por el Secretario de Educación como representante del Ejecutivo Federal y titular de la SEP, la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, y los gobernadores de los estados. Siendo éste un documento pequeño, en él se inscriben los tres acuerdos que pretenden elevar la calidad tanto de la educación impartida por los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y Federal), como del mismo SEM (cobertura y eficiencia terminal), estos acuerdos son: la reorganización del sistema educativo,

⁷ Cfr, SEP. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP, 1989.

reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial.⁸

V.3.1 La reorganización del sistema educativo.⁹

El Acuerdo recurre al modelo *federal* para dejar de manifiesto que este será un proyecto que articulará esfuerzos y responsabilidades de “cada entidad federativa, municipios y el Gobierno Federal [con el propósito] de alcanzar una educación básica de calidad”.¹⁰ Así, la primera acción para llevar a cabo lo anterior es transferir a los estados los servicios educativos y la dirección de los establecimientos educativos federales en el nivel básico y en educación normal. Al respecto, el documento menciona que a partir del 18 de mayo de 1992

[...] corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus 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.¹¹

En el Acuerdo también se fijan las competencias, funciones políticas y administrativas de todas las autoridades federales y estatales de la educación nacional. Respecto al gobierno federal se establece que:¹²

⁸ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. México, martes 19 de Mayo de 1992...

⁹ *Ibidem*, p. 7-10.

¹⁰ *Ibidem*, p.7. Al proceso de descentralización que se presenta con la firma del ANMEBN es llamado *federalización educativa*, término que hasta la fecha sigue vigente para referirse a este Acuerdo. Sin embargo el propio término sin su contexto político e histórico carece de significado, ya que como nos advierte Arnaut: “El concepto de ‘federalización’ encierra [...] una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario.” Arnaut, *op.cit.*, p. 18. Este libro es obligado para conocer las tensiones y resistencias políticas a la cual la federalización de la educación ha quedado sometida.

En el contexto del ANMEBN, el término de federalización de la educación es utilizado por la SEP como estrategia política discursiva para no ahuyentar al sindicato de la descentralización que estaban firmando con el Acuerdo, el sindicato incluso le tenía temor al mismo término de descentralización. Arnaut, Alberto. “La federalización de la educación”. Conferencia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, marzo de 2005.

¹¹ *Ídem*.

¹² *Ibidem*, p. 8

- a) Vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como [la entonces] Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias.
- b) Asegurará el carácter nacional de la educación
- c) Removerá las modalidades del sistema educativo nacional
- d) Formulará los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
- e) Actualizará y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria
- f) Propiciará el desarrollo armónico entre las entidades federativas

Por su parte, cada gobierno estatal: ¹³

- a) Por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública, y
- b) Reconocerán y promoverán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores, y que éstos sean respetados.

Por su parte, a la SEP se le atribuye la tarea específica de dirigir y operar

“[...] los planteles de educación básica y de formación de maestros en el DF... [Y]Corresponde, por tanto, a dicha Secretaria ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este *Acuerdo*.”¹⁴

Como puede observarse, a pesar de la intención de descentralizar funciones y transferir recursos, aún hay competencias que no fueron delegadas totalmente, sino que permanecieron en el control de la Federación, por ejemplo: la delimitación y el diseño de los planes y programas de estudio de la educación básica y normal, la elaboración de los libros de textos y la administración de los servicios educativos del Distrito Federal (DF). Respecto a este último punto, es menester mencionar que éste se quiere modificar con la reciente reforma al Artículo 122 constitucional, en el cual está constituida la organización política y administrativa del DF.¹⁵

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵. Sobre el debate que se desató por esta propuesta recientemente sobre la desconcentración de los servicios educativos del Distrito Federal, remitimos al lector a *La Jornada*. México, 25 de septiembre de

Por otra parte, una reorganización del SEM supone para el Acuerdo, una participación intensa y más democrática de la educación en México, creando para ello consejos municipales, estatales y consejo nacional en los que se discutan los problemas relevantes de la educación nacional, y en los cuales estén representados maestros, padres de familia, alumnos, y las autoridades correspondientes. Con esta medida lo que se planteó fue un impulso a la participación de los municipios en materia educativa, dejando de ser actores pasivos de la política educativa, y adquiriendo un papel más participativo en esta misma.¹⁶

Este Acuerdo es, con ciertas reservas, un avance en puntos sustanciales para la democracia: la participación de la sociedad, de los actores de los procesos educativos, de los gobiernos estatales y municipales, ya que como lo hemos podido ver a hasta lo que aquí hemos trabajado, las decisiones de la educación nacional se han elegido y ejercido del centro a la periferia, de la SEP a los estados y municipios. Este punto de la participación social (como bien lo señala Pablo Latapí) no se toma como un capítulo aparte en el documento del ANMEBN, sino que “se le trata marginalmente”. Sin embargo, para la historia centralista de la que están permeadas las instituciones del Estado mexicano, este acuerdo permite continuar sobre el tema (tratado por nosotros en el siguiente capítulo) y diseñar un sistema de gobierno democrático para el nivel educativo que nos interesa. .

V.3.2 Reformulación de los contenidos y materiales educativos¹⁷

Los contenidos de la educación básica eran una estrategia de suma relevancia para el nuevo enfoque que el gobierno federal quería darle al proyecto social del país: un país que lograra construir una sociedad más educada y que pudiera adquirir éxito en la competitividad internacional. Así, en el Acuerdo se le da un fuerte impulso a las competencias básicas del desarrollo humano: la lectura, la escritura, las matemáticas y el conocimiento científico.

2005, p. 34; *La Jornada*. México, 26 de septiembre, p. 34; *La Jornada*. México 27 de septiembre de 2005, p. 41; *La Jornada*. México 28 de septiembre de 2005, p. 5, 42 y 47; *La Jornada*. México, 29 de septiembre de 2005, p. 43; *La Jornada*. México 30 de septiembre de 2005, p. 5, 43, 44 y 48. *La Jornada*. México, 7 de octubre de 2005, p. 3, 5, 6, 7, 8, 10 y 11.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de Mayo de 1993...p, 9.

¹⁷ *Ibidem*, p. 10-12.

También se manifiesta la necesidad de que el alumno “[...] comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva de la sociedad moderna [...]”¹⁸

La reforma a los planes de estudios se hace en todos los niveles básicos del SEM: primaria, y secundaria. A estos niveles se les da un fuerte peso a los contenidos de historia, civismo y geografía, y se elimina el diseño curricular por áreas; se crea el de asignaturas, por lo cual en los planes de estudios de estos niveles educativos se crean las asignaturas de Civismo, Historia, y Geografía.¹⁹

Acompañando a esta reestructuración curricular, se hace una reformulación en la epistemología oficial que guiará la forma del aprendizaje de los estudiantes del sistema de educación básica. Oficialmente se abandona el aprendizaje lógico de la matemática, así como el enfoque de la lingüística estructural en lectura, adoptando el aprendizaje y el estudio sistemático, tanto en estas disciplinas como en el estudio de la historia, el civismo y la geografía. En suma, se abandona el enfoque lógico de las disciplinas por el constructivista.

V.3.3 Revaloración de la función magisterial ²⁰

El apartado de la imagen y función del maestro en la práctica de la educación cotidiana es el último en considerarse en el Acuerdo. Por las circunstancias en las que se logra, este apartado tenía que tratarse con un ánimo alentador para un actor que siempre se había mostrado difícil de convencer respecto a los cambios que necesitaba el sistema educativo (y con esto no nos referimos al maestro como individuo) sino a la agrupación que aglutinaba la mayoría de los maestros del país, y los manipulaba a su conveniencia: el SNTE.

De tal forma que para lograr una relación de cordura política con la organización magisterial, en el Acuerdo que firmaría la Secretaria General del Sindicato, debía quedar en letra una motivación académica y económica al profesorado, la cual se hace sentir en los diversos enunciados del ANMEBN que manifiestan el gran valor que tienen los docentes en el desarrollo de la educación nacional. Con esto, no queremos decir que no haya habido un sincero reconocimiento sobre la función docente

¹⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹⁹ *Ibidem*, p. 11-12.

²⁰ *Ibidem*, p. 12-14.

en las escuelas, y su gran relevancia para la construcción de ciudadanos conscientes de su *mundo*, sin embargo no podemos olvidar el ambiente de negociaciones y acuerdos políticos que se necesitaban para avanzar en el funcionamiento del SEM y su repercusión en la calidad de la educación.

El punto dedicado a la función magisterial comienza por reconocer que el maestro es el protagonista de las transformaciones educativas que el país demanda, ya que él es quien cotidianamente se enfrenta a los problemas en las escuelas, y por tanto “conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo”. Así, la revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.²¹

La formación inicial de la profesión docente tiene lugar en las escuelas normales mexicanas y para ellas el Acuerdo propone dos reestructuraciones: por una parte, se crea un sistema que vincule la teoría con la práctica, diseñando para ello un modelo curricular con un tronco básico general, y el acercamiento a prácticas profesionales en preescolar, primaria y secundaria, además de una orientación pedagógica hacia el aprendizaje continuo e independiente y, por otra parte, se rediseñan los planes de estudios de las normales, función de la cual está encargada el gobierno central.

En segundo lugar se plantea la actualización y superación del magisterio. En ésta se establece la creación de un *Programa Emergente de la Actualización del Maestro* que estaba encargada de fortalecer los conocimientos que el docente tiene para ejercer su profesión. Dicho programa se sustenta bajo un modelo pedagógico a distancia (por televisión educativa), el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio y el propio trabajo individual de los docentes.²²

La cuestión de su salario era una situación que siempre ha ocupado un punto clave de preocupación por parte de ellos, la cual siempre se ha convertido en demanda cada que hay una revisión del contrato colectivo de los trabajadores de la educación, e incluso en las ya acostumbradas marchas del 15 de mayo, así en el Acuerdo se establece que habrá un incremento al salario de los docentes. El esfuerzo de gasto a este rubro, representó un incremento de más de 100% en el salario quincenal.²³ También se prevé

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ *ídem.*

un apoyo a garantizar una mejora en el nivel de vida del magisterio, y para ello se integró un “programa especial de fomento a la vivienda del magisterio”.²⁴

Para la superación profesional de los maestros, el Acuerdo da a conocer un mecanismo por el cual se incentiva su superación profesional: la Carrera Magisterial (CM). Esta iniciativa es de las más importantes para consolidar una actualización y preparación de calidad en la práctica docente, la cual por su relevancia aún sigue vigente. Por otra parte, la CM ayuda a una equitativa y justa participación para la promoción de plazas de más alto nivel en el SEM, lo cual coopera a eliminar la designación vertical que acostumbraba a practicar el SNTE con sus agremiados.²⁵ De tal forma que, la CM es un mecanismo horizontal para la promoción y superación del magisterio.

Por último el ANMEBN acaba por reafirmar el aprecio que el maestro debe tener para la consolidación de un sistema educativo de calidad. Para ello se manifiesta que el gobierno federal y los gobiernos estatales “[...] procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones, y estímulos económicos a su figura y su labor [...]”.²⁶

El ANMEBN fue sin duda una política que le dio un nuevo viraje a la organización del sistema de educación básica y normal, al instituir las condiciones necesarias para que el centro dejara de fungir como el único actor que decidiera sobre las situaciones administrativas y académicas del sistema educativo. No obstante, se deben reconocer los esfuerzos que buenos o malos, ayudaron a limpiar el complicado camino a la descentralización y, para que el secretario Ernesto Zedillo pudiera capitalizar el ANMEBN. Él tuvo que encabezar una serie de acuerdos con el SNTE para que éste cediera en cuanto a sus usos y costumbres a las que estaban muy arraigados por su misma historia, pero sería un error pensar que el Secretario solo hubiese podido llevar a cabo el gran proyecto que el gobierno federal se forjaba, a esto contribuyó gente que tenía gran conocimiento de la pedagogía, la política educativa y la negociación política; sólo de esta forma se podía persuadir al SNTE y concretar el Acuerdo.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ Sobre la política magisterial de los trabajadores de la educación básica, véase Arnaut, Alberto. “Los maestros de educación primaria en el siglo XX”, en Latapí, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México*. Tomo II, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. Una costumbre arraigada a la política que mantuvo el SNTE por décadas, incluso hasta la fecha, fue la recompensa a los maestros, a quienes a cambio de lealtad se les promovía a mejores puestos de trabajo (plazas políticas), o de menos se les daba más horas de trabajo.

²⁶ *Diario Oficial de Federación*. México, 19 de Mayo de 1992..., p. 14.

En el plano de los acuerdos con los estados, para que ellos firmaran la aceptación de la transferencia de los servicios educativos, ayudó en gran medida el presidencialismo por el cual estaba regido el sistema político mexicano, ante el cual los gobernadores de los estados eran políticos que se mantenían a la disposición de intereses de partido y grupos de poder emanados desde la misma presidencia dado que ambas partes, tanto el ejecutivo Federal como el estatal, eran militantes del mismo partido político. De modo, que la mayoría de los estados, estaban regidos por un mismo partido político con diferente personaje; además, una costumbre dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) era que todos los militantes tenían que disciplinarse ante el presidente de la República quien era el jefe (máximo) *implícito*²⁷ de todo el partido político.²⁸ Esto ayudó a que los gobernadores de los estados no pusieran resistencia para aceptar la descentralización de los servicios educativos.²⁹

Sin embargo aún en este sistema presidencialista y centralista propio del sistema político mexicano, en el plano de un gobierno democrático del sistema de educación básica existieron avances que son precedentes históricos: la descentralización y la participación social.³⁰ Con ellos se abrió un panorama favorecedor para la construcción de un sistema democrático de la educación básica.

V.4 La Ley General de Educación de 1993

Más tarde, los esfuerzos y los acuerdos firmados en el ANMEBN fueron constituidos en una nueva Ley que reglamentaría tanto del artículo 3° constitucional, como los mismos acuerdos que se desprendieron del acuerdo nacional. Con esta ley quedaba abrogada la anterior Ley Federal de Educación que reglamentó los servicios educativos desde 1973

²⁷ Durante el proceso de la firma del Acuerdo Nacional tuvo gran relevancia la injerencia del presidente Carlos Salinas quien en ese momento era el jefe máximo del PRI (del cual procedían la mayoría de los gobernadores de los estados), y quien a su vez desde el comienzo de su sexenio, mantuvo una relación estrecha con la entonces secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, situación que evidentemente ayudó sustancialmente para que el sindicato cediera en algunos puntos, pero que a su vez también pudiera lograr algunos beneficios para su agrupación sindical en el marco del ANMEBN, como le veremos más adelante.

²⁸ Véase el Capítulo 1 de este trabajo donde desarrollamos la formación del presidencialismo que caracterizó el sistema político mexicano del Siglo XX.

²⁹ Pese a ello debemos mencionar que en el momento de la firma del ANMEBN, ya había gobernantes estatales que eran de otro partido político que no era el oficial de la presidencia. Muestra de ello es que el gobernador de Michoacán estaba administrado por un militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el de Guanajuato por uno del Partido Acción Nacional (PAN), no obstante, estas corrientes políticas eran a penas una minoría ante la mayoría de los gobernadores del partido oficial.

³⁰ Con una ideología más abierta y de democracia de los sistemas “modernos” de gobierno, a Zedillo se le atribuye la idea “innovadora” de introducir a la SEP la política de incluir la participación de los padres de familia en las escuelas. Latapí, Pablo. *La SEP por dentro...* p, 59.

y así se creaba una nueva ley que quedaría con el nombre de Ley General de Educación (LGE) publicada el 13 de julio de 1993.³¹ Esta nueva ley sería producto del proyecto de la descentralización de la educación que se venía trabajando con intensidad desde principios de la década de los ochenta,³² que fue producto a su vez de la nueva cara y los nuevos bríos que la educación pública tomó desde principios de los años ochenta, en donde la búsqueda de la descentralización era el primer paso del proceso de la modernización de la gestión del sistema educativo.

Anteriormente a la creación de la LGE, el artículo 3° constitucional había sufrido su quinta reforma desde 1917. En ésta, la educación secundaria se sumaba a la primaria para conformar los niveles educativos obligatorios que todo niño y joven mexicano debía que cursar.

Ambas acciones jurídicas que fueron fruto del acuerdo nacional fortalecieron las políticas y las acciones futuras que de él se desprendieron de las cuales muchas hasta la fecha siguen vigentes; esto, en cierta punto, es señal de que, en cierta medida, fueron resultado de un amplio consenso que ha sido por demás respetado por los diferentes gobiernos estatales y federales desde su creación.

Pese a los esfuerzos que hemos señalado para descentralizar la gestión de la educación en el nivel básico, y como ya lo señalamos arriba, las funciones que se transfirieron a las autoridades estatales y municipales fueron sólo de carácter administrativo, y no así las funciones y facultades de carácter educativo y académico, del sistema educativo; tal fue el caso de las competencias reservadas a la autoridad federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal y la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos para la educación básica. Sin embargo, será en la LGE en donde se puede apreciar con mayor claridad los alcances y los límites de las autoridades federales estatales y municipales en el sistema de educación básica.

V.4.1 La gestión en el sistema de educación básica en la LGE

³¹ *Dario Oficial de la Federación*. México, martes 13 de Julio de 1993, Tomo CDLXXVIII, N° 9, p. 41-56.

³² Véase el capítulo anterior para revisar la historia que precedió a este periodo de la Segunda Descentralización de los Servicios Educativos.

En ella se puede notar una mayor influencia de las autoridades federales sobre las estatales y las municipales.³³ En las federales recae, además de la determinación de los planes y programas de estudio de educación básica y normal (Artículo 12, fracción I) y la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos para educación básica (fracción III), establecer el calendario escolar nacional de la educación básica y normal (fracción II); regular el sistema nacional de formación y actualización de maestros (fracción VI); regular el sistema nacional de créditos (fracción VIII), la planeación del sistema educativo, su evaluación y la determinación de los lineamientos generales para la evaluación en los estados (fracción XI); promover y llevar a cabo programas compensatorios en las entidades federativas con mayor rezago educativo y su evaluación (Artículo 34); prestar servicios de educación para adultos (Artículo 44) y establecer el sistema de certificación de conocimientos y habilidades referido a la formación para el trabajo, misma que es comprendida en la formación educación para adultos (Artículo 45).

Por su parte, a los gobiernos estatales se les dejó la facultad de prestar los servicios educativos del nivel básico (Artículo 13, fracción I) y normal (fracción II); proponer a la SEP los contenidos que han de ser incluidos en los planes y programas de estudio de la educación básica y normal y de formación para maestros (fracción II); promover la participación de los ayuntamientos para el mantenimiento de las escuelas estatales y municipales (Artículo 15, fracción II), y; celebrar convenios de coordinación y unificación de las actividades educativas (fracción III). Y, a los municipios se les dejó la facultad de prestar servicios de educación básica (Artículo 15).

Cuadro 1. Facultades reservadas a las autoridades federales, estatales y municipales, y coordinadas en la LGE.³⁴

Autoridades Federales	Autoridades Estatales	Autoridades Municipales	Facultades coordinadas.
Vigilar y aplicar el cumplimiento de la LGE (Art.11°)	Vigilar y aplicar el cumplimiento de la LGE (Art.11°)	Vigilar y aplicar el cumplimiento de la LGE (Art.11°)	Promover y prestar servicios distintos de los previstos a las fracciones I y IV del artículo 13 de la LGE (Art. 14, I)

³³ Más adelante presentamos un cuadro que señala las facultades y funciones educativas y de gestión de las autoridades federales, estatales y municipales expresadas en la LGE.

³⁴ Cfr, *Diario Oficial de la Federación*. México, martes 13 de Julio de 1993...

Determinar para toda la República los planes y programas de estudio de educación básica - preescolar, primaria, secundaria- y normal y otras que se refieran a la formación de maestros de la educación básica (Art. 12°, I y 48°)	Prestar los servicios de educación inicial y básica –incluyendo la indígena-, especial, normal y otras para la formación de maestros (Art. 13°, I), así como la de actualización y capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica (Art. 13°, IV)	Promover y prestar los servicios de educación básica y apoyar la investigación que sirva como base para la innovación educativa (Art. 15, primer párrafo)	Determinar y formular planes y programas de estudio distintos de los previstos en las fracción I del artículo 12° (Art. 14°, II)
Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para la educación básica y normal y demás par la formación de maestros de educación básica (Art. 12°, II y 51°)	Proponer a la SEP los contenidos que han de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación básica, normal y demás para la formación de maestros (Art. 13°, II)		Editar libros y producir otros materiales didácticos nos previstos en la fracción III del artículo 12 (Art. 14°, fracción V)
Elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos generando mecanismos que permitan la participación de diversos sectores sociales involucrados en la educación (Art. 12°, III)	Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir servicios de educación básica y normal y demás para formación de maestros de educación básica (Art. 13°)		Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas (Art. 14°, fracción VI)
Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica (Art. 12°, IV)	Promover la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas estatales y municipales (Art. 15°, párrafo 2)		Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa (Art. 14°, fracción VII)
Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica (Art. 12°, VI)	Celebrar convenios de coordinación y unificación de las actividades educativas (Art. 15°, párrafo 3)		Vigilar el cumplimiento de la LGE (Art. 14°, fracción X)
Regular el sistema nacional de créditos, de revalidación, y equivalencias que facilite al estudiante el tránsito de una modalidad a otros (Art. 12°, VIII)			El ejecutivo federal y los gobiernos de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere la LGE, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confiere los artículos 12 y 13 (Art. 14, último párrafo)
Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse el funcionamiento de los consejos de			El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa concurrirán al financiamiento de los servicios educativos (Art.

participación social (Art. 12°, X)			25°)
La SEP prestará los servicios de educación básica y normal y demás para la formación de maestros en el Distrito Federal (Art. 16° y 4° transitorio)			
Realizar la planeación y la programación del sistema educativo nacional, su evaluación por medio de la SEP, y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deben realizar (Art. 12°, XI; Art. 29°)			
Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, cultural, artística de educación física y deporte (Art. 12°, XII)			
Reunirse con las autoridades locales con el propósito de analizar e intercambiar sobre el desarrollo del sistema educativo, formular recomendaciones u convenir acciones para apoyar la función educativa. Estas reuniones serán presididas por la SEP (Art. 17°)			
La formulación de planes y programas de estudio y el establecimiento de las instituciones educativas que dependan de la Administración Pública Federal, se realizaran en coordinación con la SEP (Art. 18°)			
El Ejecutivo federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de las entidades federativas con mayor rezago educativo, y la evaluación de los mismos estará a cargo de la			

SEP.(Art. 34°)			
La SEP podrá prestar servicios de educación para adultos que conforme a la LGE corresponda de manera exclusiva a las autoridades educativas locales (Art. 44°)			
La SEP establecerá un sistema de certificación referido a la formación para el trabajo aplicable a toda la República y definirá los conocimientos, las habilidades o destrezas susceptibles de certificación (Art. 45°).			

Así mismo, debemos señalar la reglamentación respecto a un tema que había sido alejado y repelido tanto por las autoridades educativas como por el mismo sindicato de maestros: la participación social. A diferencia de la marginación que parecía tener este tema en el contenido del ANMEBN, en la ley general se le dedica todo un capítulo para su reglamentación; en este se establece la creación de consejos escolares, municipales, estatales y uno nacional de participación social. El primero de ellos deberá estar integrado por padres de familia y representantes de sus organizaciones, maestros y representantes de su sindicato, directivos de la propia escuela, ex alumnos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo e la propia escuela; y sus funciones, en general, serían las de coadyuvar al mejoramiento académico y material de la escuela (Artículo 69).

El consejo municipal estaría integrado por autoridades del municipio, por padres de familia y representantes de sus organizaciones, maestros distinguidos, autoridades escolares, representantes de la organización sindical del magisterio y representantes de organizaciones sociales e interesados en la educación; y su función sería la de gestionar ante las autoridades educativas del estado el mejoramiento de los centros escolares, y el mejoramiento de la existentes, así como fomentar y fortalecer la educación de su municipio mediante la opinión de asuntos pedagógicos proponiendo contenidos particulares que deban ser incluidos en la formulación de los planes y programas de estudio; la gestión de recursos complementarios para el mantenimiento físico de las escuelas y el equipamiento básico de cada una de ellas, etc. (Artículo 70).

Respecto a los consejos estatales, se menciona que deben asegurar la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y

representantes del sindicato, instituciones de educación magisterial, autoridades educativas estatales y municipales y sectores sociales de la entidad federativa interesados en la educación; su función es de promover y apoyar las entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social, aportar elementos particulares a la entidad federativa que contribuyan a la formulación de planes y programas de estudio, opinar en aspectos pedagógicos, gestionar con las autoridades competentes la resolución de las demandas que surjan de los consejos municipales y estatales, y conocer las evaluaciones que sean realizadas por las autoridades educativas, también colaborará para el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación (Artículo 71).

Por su parte el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPAS), que no estaba contemplado en el texto original del ANMEBN,³⁵ se constituye en la LGE que éste tendría representación de padres de familia y representantes de sus organizaciones, maestros y representantes de su sindicato, autoridades educativas y sectores sociales interesados en la educación; tendrá el carácter de un órgano de consulta, apoyo e información, y su función es la de conocer las evaluaciones de las autoridades educativas, conocer el desarrollo del sistema educativo, opinar en asuntos pedagógicos y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación. Y la SEP promoverá sus establecimiento y su funcionamiento (Artículo 72).

Otro esfuerzo que es digno de ser destacado en las nuevas funciones que suponía la creación de una gestión más participativa y propia de un sistema de gobierno moderno y democrático del sistema educativo, fue la función que se le atribuía a las autoridades educativas federales, particularmente la SEP, para que se reuniera periódicamente con las autoridades de los estados e intercambiar con ellos opiniones, recomendaciones, puntos de vista sobre la educación y así analizar el desarrollo del sistema educativo (Artículo 17). Al igual que la creación del CONAPAS, ésta función no había sido considerada en el texto original del ANMEBN, sin embargo no llegaba a contradecir el nuevo giro en un proceso de democratización en la gestión del sistema educativo.

³⁵ En el ANMEBN sólo se establece la creación de consejos escolares, municipales y estatales. *Cfr.*, *Diario Oficial de la Federación*. México, martes 19 de Mayo de 1993...p. 10

V.4.2 El SNTE y la LGE: resquicios y vacíos.

Como lo hemos mencionado, antes de la firma del ANMEBN, el SNTE se había empeñado en oponerse a la descentralización, ya que ésta suponía un cambio radical en la estructura propia del sindicato, además de que con ella inevitablemente el sindicato se veía forzado a construir un nuevo tipo de relación laboral con la SEP. Sin embargo, desde los primeros proyectos y políticas para descentralizar las funciones del sistema de educación básica, el SNTE sabía que tarde o temprano tenía que convenir con la SEP dicha política, sacando de alguna forma para sí mismo, las mejores condiciones para mantener el control de sus agremiados y de la propia educación en las escuelas mexicanas. De tal suerte que, a la hora de negociar el ANMEBN, y como bien lo señala Arnaut, el ímpetu para que el SNTE siguiera siendo reconocido como el interlocutor de la SEP y los maestros a nivel nacional, el sindicato aprovechó de su importancia en el acuerdo, para sacar ventaja de él.³⁶ Así en la negociación del ANMEBN

“[...] la dirección sindical puso un especial interés en asegurar tres aspectos fundamentales: a) la permanencia dentro de sus filas del personal docente y no docente transferido a los estados; b) la ratificación por los gobernadores del reconocimiento del SNTE como representante del personal transferido, y; c) la ya referida vigencia del marco jurídico federal que regula las condiciones de trabajo y el escalafón del personal que pasó a la dependencia administrativa y laboral de los gobiernos de los estados (se trata, como hemos visto, de un marco jurídico laboral con fuertes implicaciones sobre los aspectos administrativos de la educación) [...]”³⁷

De modo que el ANMEBN además de entablar las nuevas relaciones del sistema de educación básica y normal, también seguía respetando la representatividad del sindicato a nivel nacional, además de acordar que los maestros federales se incorporarán al sindicato oficial. Pero más aún, el sindicato negoció hasta los últimos momentos las mejores condiciones para la confirmación de su poderío en la educación básica. Así, la firma del ANMEBN era el primer paso político para que posteriormente en las leyes reglamentarías que emanaran del acuerdo se respetarán sus condiciones.

En efecto, en la LGE se puede percibir tanto la confirmación de lo antes dicho, así como los resquicios en los cuales parece que el poderío de los dirigentes del

³⁶ En el capítulo anterior mencionamos el papel, la posición y las nuevas relaciones que se establecerían a partir de las primeras desconcentraciones administrativas de la SEP y el proceso de la descentralización.

³⁶ Arnaut, Alberto. Administración educativa federalizada en México (1992-2002). México, El Colegio de México, 2003, p. 364. *mimem.*

³⁷ *Idem.*

sindicato influyó en la ley para que al magisterio se le dejara laborar en total libertad, y al margen incluso de la normatividad y las leyes que regulan la educación nacional. En el primer caso, por ejemplo, como también lo señala Arnaut,³⁸ el artículo sexto transitorio de la ley general reconoce la titularidad del SNTE y el respeto de los derechos laborales de sus agremiados.

Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley.

Respecto al segundo punto que señalamos, en la LGE se encuentran a nuestro juicio dos artículos que consideramos que la dirigencia del SNTE intervino para que éstos fueran constituidos de tal forma, que por supuesto, tenían como objetivo resguardar lo más posible el poder que la organización sindical tenía sobre las escuelas primaria y secundaria. El primer resquicio de la ley general que favorece a una libertad casi absoluta del magisterio en su actividad cotidiana, y que incluso llegaría a contradecir el espíritu de la participación social señalada arriba, lo encontramos en el artículo 67 que se refiere al papel de las asociaciones de padres de familia, en éste se expresa que “las organizaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales en los establecimientos educativos”.

El segundo lo encontramos en el capítulo VIII que se refiere a las infracciones, las sanciones y los recursos administrativos, en el artículo 75 (infracciones) encontramos el siguiente enunciado:

Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

Por tanto, el artículo 75 muestra una total incongruencia en el sentido de que hablando de las sanciones a las que se someterán los trabajadores de la educación, en el último párrafo parece que libra de toda sanción a los mismos sujetos a quienes es aplicable el mencionado artículo, quedando este artículo en una terrible ambigüedad, ya que en última instancia, el artículo no es aplicable para nadie. Y no exageramos en decir que la

³⁸ *Idem.*

redacción de este artículo fue fuertemente influida por la dirigencia del sindicato para que así éste pudiera continuar manejando y manipulando a los maestros a su antojo, prometiéndoles incluso que no habría sanciones legales contra ellos. Las marchas, los plantones y las huelgas injustificadas que han afectado la actividad académica dan cuenta de ello.³⁹ Incluso con el enunciado citado de la LGE puede percibirse que los maestros pueden negarse a ser evaluados por las autoridades educativas.⁴⁰

Lo señalado nos muestra dos cosas: a) por una parte que a la hora de la creación de la LGE se encontraba todavía una desconfianza y oposición para que los representantes de padres de familia, incluso los propios padres de familia sin intermediación directa, intervinieran activamente en aspectos sustanciales de la vida escolar de sus hijos, y; b) que conociendo la historia y la organización sindical del SNTE, éste influyó para que en el marco de la legalidad se les exonerara anticipadamente de cualquier sanción e infracción en los que sus agremiados pudieran incurrir, dejando ésta a la normatividad de su propia organización, y que por ende, lejos de ser sancionados por las leyes educativas del Estado mexicano, fueran castigados detrás de las instituciones públicas educativas.

Este vacío de la LGE es un problema bastante serio, sobre todo si consideramos que una organización democrática de la educación supone acordar entre los diferentes sectores interesados en la educación los mejores mecanismos para la gestión y el gobierno del sistema educativo y, alternamente, respetar y hacer respetar los acuerdos, la normatividad y las leyes que regulen las diferentes relaciones establecidas en el sistema educativo.

V.5 Los alcances: el comienzo de una gestión democrática

La democracia en la educación, y su elevación a nivel jurídico, estaría por comenzar con los acuerdos del ANMEBN, empero, hasta los momentos en los que se crean estos nuevos mecanismos de gestión en el sistema de educación básica, éstos no tendrían sentido en un gobierno que aún era heredero del autoritarismo y el control político nacional.

³⁹ La fracción II del artículo menciona que “[...] Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor [...]” es motivo de sanción, así como “[...] Suspender clases [fracción III] en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor [...]”.

⁴⁰ La fracción XI menciona que es causa de sanción “[...]Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna[...]”.

Los dos puntos referentes a una responsabilidad compartida en la coordinación del sistema de educación básica son sin duda precedentes históricos en la forma de gobierno del sistema educativo. Éstos se dan como una necesidad en el caso de la descentralización y como un esfuerzo personal e ideológico de una idea moderna de gobierno. En efecto, los representantes del gobierno federal no estaban aún preparados para una política de tal magnitud, ya que el mismo representante del Estado mexicano (electo en 1988) había ganado gracias al sistema presidencialista y no a una mayoría de votantes a su favor. De tal modo que la democracia aún no se vivía ni siquiera como un espíritu o ideal del sistema político autoritario mexicano, y por consiguiente tampoco en la forma en que los asuntos públicos del país eran tratados.

Debemos reconocer que los avances en cuanto a órganos democráticos de participación social, fue sin duda un avance para una organización democrática del sistema de educación básica, si es que consideramos la historia centralista que caracterizó las instituciones educativas del Estado mexicano. No obstante, cuando se hable de este tema, a mi juicio, debe considerarse que dicha organización sólo está establecida en términos formales y jurídicos, dado que ha sido en la práctica en donde puede notarse que una organización democrática y participativa aún es inexistente; si bien, a los asuntos educativos han entrado nuevos actores, situación que antes no era posible, sin embargo las decisiones siguen estando concentradas en la SEP.

En el siguiente capítulo nos centraremos a analizar el estado de la democracia en el sistema educativo; aspecto que, si bien, fue reconocido por las autoridades educativas en el ANMEBN, y posteriormente establecido en la LGE (mediante la política de la participación social en la educación), es el punto que ha quedado mas rezagado desde la firma del Acuerdo Nacional.

CAPÍTULO VI

UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO PARA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

VI.1 Introducción

Para continuar con nuestro recorrido histórico debemos comenzar por el año 2000 ya que es un momento de suma trascendencia en la vida política del México contemporáneo. En este año el licenciado Vicente Fox Quezada ganó las elecciones para la presidencia de la República por la vía democrática.¹ Él era militante de un partido de oposición al “partido oficial” de la presidencia, el cual siempre había dominado los puestos de elección popular, situación que por demás le permitió maniobrar el sistema presidencialista. Así, el año 2000 es visto nacional e internacionalmente como el momento histórico contemporáneo que vio entrar la alternancia y la democracia en México. Empero a lo largo de todo el sexenio, y a unos meses de su término, el régimen y el sistema político democrático no refleja aún lo que podría ser un régimen que tenga beneficios políticos y materiales reales a la sociedad.

Y a pesar de que ya hemos vivido la alternancia política en una institución del Estado tan importante como la presidencia, situación que ha reforzado y ha sido bienvenida por el proceso democrático, aún no se perciben los efectos positivos que esto pudo atraer a las condiciones materiales y culturales de la sociedad. En efecto, aún con la alternancia y la continuación del proceso democrático, nos acompaña una amplia desigualdad social que, entre otros indicadores, se traduce en una deficiente educación² y un amplio índice de pobreza en la sociedad mexicana.³

Es obvio, y de eso estamos conscientes, que en seis años no podría acabarse con los rezagos materiales y culturales que la sociedad ha vivido desde décadas anteriores, en parte como producto del centralismo y la corrupción que nos ha caracterizado. Sin

¹ Debemos advertir que tomamos el concepto de democracia en su sentido estricto, como la forma de organización política en la que el pueblo es quien ejerce el poder, y quien para ello requiere de instituciones. Sin embargo como lo apunta Bobbio, y que es el caso de la organización política del Estado mexicano, situación que hemos señalado desde el primer capítulo de esta investigación, puede existir un Estado formalmente democrático en una sociedad en la que las instituciones no están gobernadas democráticamente. Cfr. Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. 10ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 220.

² Sobre el estado actual de la calidad de la educación y del sistema educativo véase los informes que desde el año 2003 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha publicado. INEE. *Panorama educativo 2003*. México, INEE, 2004; INEE. *Panorama educativo 2004*. México, INEE, 2005; INEE. *Panorama educativo 2005*. México, INEE, 2006.

³ Evaluaciones recientes de las *Metas del Milenio* (objetivos y promesas en materia social, económica, ecológica, y de salud para el año 2015, de cooperación internacional acordadas por los jefes y representantes de los Estados pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000), realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que en lo que va del año 2000 al año 2005, los resultados, en materia educativa, social y económica, han sido deficientes respecto a lo esperado. Cfr. *El Universal*. México, 9 de Septiembre de 2000, y *La Jornada*. México 23 de agosto de 2005.

embargo, considero que durante el periodo sexenal del presidente Fox no se hicieron los esfuerzos y concertaciones necesarios para emprender con seriedad y responsabilidad el reto que atraía comprometerse con una sociedad que veía en la alternancia el cambio de su estado económico y social. Es verdad que este sexenio de la alternancia se encontró con un Congreso de la Unión dividido,⁴ empero no se puede eludir y dejar de señalar, (como se ha dicho en otros espacios públicos por analistas políticos) la falta de competencia del Ejecutivo para saber manejar y utilizar las diversas facultades (como una caja de herramientas) de las que goza constitucionalmente el presidente. Y tampoco puede negarse la incapacidad para construir acuerdos y consenso con los diferentes grupos sociales y ciudadanos, así como con las otras fracciones parlamentarias en el Congreso. A ello se suma que tampoco se supo manejar y aprovechar de la mejor manera posible los primeros dos años del nuevo gobierno, tiempo en el cual el presidente electo aún gozaba de una amplia aceptación ciudadana, para emprender, diseñar e implementar políticas que realmente beneficiaran a la ciudadanía en todos sus campos cotidianos (educativo, económico, político y ecológico).

La construcción de la democracia nos llevará todavía algunos años más, sino es que décadas, y no será fácil construirla, y para que ella tenga efectos positivos en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo como lo señala nuestro artículo 3° constitucional, no tendrá que banalizar, ni mucho menos despreciar la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas, y su evaluación, así como en el ejercicio de las decisiones. También la democracia necesita apoyarse en los otros niveles de autoridad institucional como los gobiernos de los estados y los municipales quienes son los que tienen un contacto más cercano a la problemática real de la sociedad a la que representan. Así mismo, estas autoridades deben tomar como base la deliberación y el

⁴ Este aspecto político ha sido enfatizado por todos los politólogos mexicanos por la gran trascendencia y el papel protagonista que tuvo en este sexenio la Cámara de Diputados y de Senadores en el desarrollo político nacional, ya que en las presentes ningún grupo parlamentario era mayoría, a diferencia del antiguo sistema presidencialista que ganaba mayoría absoluta en ambas Cámaras para aprobar cualquier reforma que le conviniera al presidente de la República.

No debemos olvidar que este aspecto es de suma importancia debido a que es en la Cámara de Diputados en donde se acuerdan las reformas constitucionales que previamente fueron propuestas por el presidente de la República, un diputado u un grupo de diputados, un senador o un grupo de senadores, la legislatura de los estados o la Asamblea del DF. Mientras que la Cámara de Senadores funge como Cámara revisora de los acuerdos aprobados por la Cámara de Diputados. Y en ambas Cámaras se requiere de dos terceras partes de los votos a favor para que el proyecto de reforma sea aprobado o rechazado. Sánchez, Bringas. *Derecho constitucional*. México, Porrúa, 2005 octava edición, p. 248-252. De aquí surge que al no haber mayoría a favor del presidente Fox en ninguna de las Cámaras de representantes populares, el trabajo político para la aprobación de reformas y modificaciones constitucionales que aseguraran las políticas de Estado, fue muy arduo.

espíritu público de la política. Por su parte, los servidores públicos deben estar conscientes de que la profesión o actividad como representante de la ciudadanía es una función de responsabilidad ciudadana y alta envergadura, y no un trabajo que ofrece enriquecimiento ilícito. La democracia en su conjunto aun falta por construirse (sobre todo en su contenido político), y ante ello lo que aún mantiene, de alguna manera, bien sedimentadas sus raíces, es el mismo sistema centralista y autoritario vestido de democracia formal.⁵

El hecho de que un mismo partido (una sola ideología) no siga gobernando el país es un avance hacia la democracia, pero no es la democracia. Ésta será sólo tal, si en el sistema y régimen político se considera a la sociedad como la base de la organización política para los fines públicos del Estado (de todos los mexicanos). Así mismo la democracia debe incorporarse a todos los campos cotidianos de la vida social: educativo, cultural, económico, ecológico, y el propiamente político. Todavía falta mucho quehacer en este sentido y la historia juzgará a aquellos que realmente *luchan* por la democracia y la defienden, y aquellos que no. Vista bajo nuestro concepto, *La democracia es la utopía sin embargo es necesario acercarnos a ella*. Así las cosas, en las siguientes líneas profundizaremos sobre la democracia en el sistema de educación básica, un sistema educativo protagonista en la formación de los futuros ciudadanos del Estado mexicano.

VI.2 El estado de la democracia en el sistema de educación básica.

Hasta este punto de la investigación nos hemos empeñado en mostrar como es que se ha formado el sistema de educación básica y, sobre todo, quienes han sido los principales actores en el diseño de la política educativa y en el ejercicio del poder del sistema

⁵ No negamos la existencia actual de instituciones propias de una organización política democrática en el Estado mexicano, desde la propia Constitución hasta institutos que han reforzado lo que formalmente está reconocido y constituido como por ejemplo un Instituto Federal Electoral o una Comisión Nacional de Derechos Humanos, y recientemente podemos señalar la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, etc. pasando por un buen funcionamiento del poder legislativo. Sin embargo no podemos afirmar que la organización de muchas de las instituciones han practicado cabalmente la democracia, como lo ha sido la SEP, por ejemplo.

Bobbio distingue entre el elemento formal (constituido) y el sustancial (el contenido) de la democracia, éste último es el contenido del elemento formal, es decir el modo en que un régimen democrático (nivel formal) en la práctica es congruente con el mismo. Por tanto estos dos niveles debieran articularse para formar una estructura democrática sólida y para que haya una igualdad social y económica en el pueblo. Bobbio, Norberto, *op.cit.*, p. 221-227.

Bajo esta distinción, en las siguientes páginas haremos el análisis sobre el aspecto sustancial de la democracia en el sistema de educación básica, partiendo de su organización formal democrática.

educativo. Este recorrido histórico nos ha permitido mostrar que el gobierno federal y la SEP han sido los protagonistas en la construcción de las decisiones que se han ejercido en la educación nacional. Esto en gran medida fue posible por el gobierno presidencialista que se formó a partir de la época posrevolucionaria, que se extendió hasta la última década del siglo pasado, y en el cual lo que se produjo fue un sistema político que lejos de ser ejercido como un servicio público, fue tomado como un modo de autoritarismo y alejamiento entre representante y representado. De esta forma, la educación fue un servicio público que no pudo escapar a esta situación, y que, entre muchas otras situaciones, se reflejó en la disparidad que existió y aún sigue existiendo entre los contenidos programáticos y las necesidades reales y concretas de la sociedad mexicana.⁶

Particularmente en la organización y gobierno del sistema educativo, lo anterior se vio manifestado, como ya hemos hecho referencia, en una organización deficiente y lenta para la atención de los asuntos administrativos de los alumnos y trabajadores del sistema,⁷ y más aún, en el riesgo de acertar o fallar en las políticas que se emprendían desde las calles del centro histórico a todas las escuelas mexicanas. En pocas palabras, y como bien lo expresó Fernando Solana, las decisiones que se tomaban o dejaban de tomar en la Secretaría afectaban a 100 000 escuelas y más de un millón de maestros. El problema no era nada ligero, por el contrario acarreó problemas serios que tuvieron (y aún siguen teniendo) repercusión en la calidad de la educación básica. Y cómo no esperar estos resultados si la responsabilidad de la educación no se compartía con los gobiernos estatales, ni con los padres de familia, ni con los maestros de las comunidades académicas. Este esquema centralizado se intentó romper por medio del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), sin embargo la situación descrita no ha podido revertirse

⁶ Actualmente este problema en la escuela secundaria se ha manifestado en la actual Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), ya que sus actores (principalmente de SEP) han sido fuertemente criticados por los contenidos de los programas de estudios que se encuentran alejados de la realidad cotidiana de los adolescentes. Empero la SEP continuó el proceso de la reforma creando consensos débiles y atendiendo incorrectamente a las observaciones de pedagogos y especialistas de la educación. *Cfr. La Jornada*. México, 19 de agosto de 2005, p. 48.

⁷ Véase los capítulos 4 y 5 del presente trabajo.

VI.2.1. El federalismo en el sistema de educación básica

Consecuencia de esta unilateralidad se han hecho imposibles dos situaciones que a nuestro juicio son elementales para construir un gobierno democrático del sistema educativo: el federalismo y la participación social en los fines de la educación. Por su parte, el federalismo ha sido el modo de gobierno del régimen político mexicano desde la lucha entre liberales y conservadores que se suscitó a principios de los años veinte del siglo XIX en la cual los liberales ganaron, y así el régimen federal se constituirá en 1824 como la forma de gobierno del Estado mexicano que hasta nuestros días seguirá vigente. El federalismo es un modo de gobierno que supone una participación activa y articulada entre las entidades federativas (o estados) y el gobierno federal (o central), para los asuntos y fines públicos del Estado, es un modo de gobierno en donde el centro no es el que regula la totalidad del Estado, sino que apoya y coordina las actividades de las entidades en su conjunto, mismas que son iguales ante la federación.⁸ Pero a pesar de que el federalismo ha sido el modo de gobierno bajo el cual se ha regido el Estado mexicano, en la práctica propia de la política (en el sistema político) la situación ha sido totalmente contraria a la supuesta participación coordinada entre entidades federativas y gobierno federal.

En efecto el sistema federal sólo ha sido la vestimenta del régimen político, ya que el contenido de este régimen es el unipersonalismo, autoritarismo y centralismo que se formó en el sistema político mexicano en el siglo XX. Situación que se ha visto influenciada y marcada (justificación mencionada en diversas ocasiones por los gobiernos centralizados) por la constante en la historia de México: las intervenciones militares extranjeras en nuestro territorio. En efecto desde Juárez hasta los gobiernos posrevolucionarios, pasando por Díaz, la justificación de buscar y construir un gobierno centralizado ha sido siempre la unidad nacional, con sus diferentes significados marcados por la historia en la que se centra cada gobierno, pero la unidad nacional (entendida a su conveniencia) siempre fungió como argumento contra la delegación de responsabilidades con los estados y municipios, y de esta manera la organización política del Estado se alejaba de una coordinación federal para la resolución de los asuntos públicos.

⁸ Pardo, M^a Del Carmen. “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, p. 103. en Pardo, M^a del Carmen. Federalización e innovación educativa en México. México, Colegio de México, 1999. También véase el capítulo 1 de la presente investigación.

Ahora bien, bajo esta organización federal del Estado se supone que la educación nacional debe estar organizada, pero como lo hemos mostrado, la responsabilidad ha quedado concentrada en el ejecutivo federal vía la SEP y otros organismos desconcentrados que dependen de ella o propiamente del ejecutivo, particularmente a partir del sistema político posrevolucionario. Y específicamente desde la creación de la SEP, el gobierno federal tuvo dos mecanismos de injerencia sobre los sistemas estatales de educación: a) absorbiendo, en algunos casos, los sistemas educativos estatales mediante la firma de convenios entre el gobierno federal y el estatal, y; b) la expansión del sistema educativo federal en el territorio de los estados.⁹ De esta manera el gobierno federal contenía y limitaba la participación de los estados y los municipios en los asuntos educativos, y por el contrario, imponía hábilmente su voluntad en este sector, uno de los más delicados para la transformación de la sociedad.

De modo que como puede concluirse los principios de la federalización en los asuntos educativos no se ha hecho presente en el escenario de la organización del sistema educativo, específicamente en el sistema de educación básica, situación que se quiso revertir con la firma del ANMEBN y posteriormente con la nueva ley que regularía el artículo 3º, la Ley General de Educación (LGE). Y es hasta este momento que el gobierno federal reconoce explícitamente la responsabilidad de las entidades federativas para hacerse cargo de sus servicios educativos. Sin embargo el acuerdo se limitó sólo a transferir las escuelas federales a los estados y hacerlos coparticipes del gasto y financiamiento del sector educativo,¹⁰ ya que el gobierno federal y la secretaria quedaron con facultades exclusivas para el desarrollo del sistema de educación básica, tales como: la determinación de los planes y programas de estudios, la fijación del calendario escolar, el diseño de los contenidos de los libros de texto gratuitos, la

⁹ Véase los capítulos 2 y 3.

¹⁰ Sobre el financiamiento de la educación y la distribución del presupuesto educativo véase Latapí, Pablo y Manuel Ulloa. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios Sobre la Universidad, 2000. Esta investigación y análisis riguroso que presentan los autores de esta obra es una referencia obligada para el estudio del financiamiento y el gasto en educación básica, además de que las conclusiones que los autores extraen son aún vigentes a pesar de los años que han pasado de la realización del estudio a la fecha.

Los temas aquí planteados como el vacío legal que existe sobre una distribución equitativa del gasto para educación, el de la participación limitada de las entidades federativas para el financiamiento de sus servicios educativos, entre otros, son problemáticas que actualmente siguen haciendo eco en la mala calidad de la educación y de un sistema de educación básica que no ha logrado la cobertura universal.

regulación del sistema nacional de formación y actualización del magisterio y la evaluación del sistema educativo.¹¹

Empero debe reconocerse que operativamente este acuerdo representó un avance serio a la descentralización administrativa de los servicios educativos, y de hecho ese fue el objetivo primordial del acuerdo, sin embargo por una anuencia a la descentralización por parte del SNTE, estratégicamente a este evento se le llamó *federalización de la educación*,¹² denominación con la que actualmente es identificado a este proceso. Y aunque algunos autores recurren al hecho de que se le llamó de tal forma a este evento por las facultades que se mantuvieron reservadas en la SEP, consideramos que el contenido real de la federalización se enfoca a la búsqueda de un descarga administrativa (transferencia de las escuelas federales a los estados) de la propia SEP, la cual se había buscado incansablemente desde la década de los ochenta. No obstante el entusiasmo y los esfuerzos para compartir las responsabilidades en los asuntos educativos mediante la federalización de la educación del 92, las huellas y rasgos e un gobierno centralizado no pudieron desaparecer institucionalmente de un día a otro, ni mucho menos con una firma.

¹¹ Estas facultades son establecidas en el artículo 3° constitucional y con mayor claridad en la Ley General de Educación de 1993.

¹² El término de “federalización educativa” tiene una característica peculiar en la historia del gobierno del sistema educativo mexicano. El primer antecedente histórico en el cual aparece a relucir el término es en la inauguración del Primer Congreso Nacional de Educación Primaria el 13 de julio de 1910, en el cuál Justo Sierra hacía mención de confederar (federalizar) la enseñanza lo cual se busca unificar la enseñanza. Posteriormente en el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria sobre el tema de la conveniencia de federalizar la enseñanza, la comisión encargada en dictaminar este asunto resolvió que al no encontrar el significado del término en ninguno de los diccionarios posibles, la comisión proponía que dicho concepto tenía dos significados: el primero hacía alusión a la concentración de la enseñanza en los poderes federales legítimamente constituidos, y; el segundo se refería a la formación de una liga nacional con la participación de los estados para asumir la dirección de la educación primaria en México. A pesar de que la comisión aceptó el segundo término y deshecho el primero no emitió una resolución concluyente. Cfr. Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México, El Colegio de México-Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, p. 18.

Posteriormente, durante la época posrevolucionaria de la educación el término fue utilizado para señalar la facultad de centralizar los servicios educativos, es decir que los servicios educativos pasaran a responsabilidad de la federación. Y cuando la centralización comenzó a hacer estragos en la calidad de la educación, el término la federalización era reclamada como la causante de dichos problemas, y fue cuando comenzó la descentralización. Sin embargo justo en el momento en que la descentralización administrativa se una realidad con la firma del ANMEBN, el término la federalización sale nuevamente a relucir pero ahora como un logro y una convergencia de esfuerzos entre la SEP y el SNTE. Por tanto como bien lo señala Arnaut: “El concepto de “federalización” encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar en un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo”. *Ibidem*.

Para una consulta más detallada de este asunto tan engorroso y complejo de la federalización véase Arnaut, *op.cit.*

Ahora bien, actualmente esta situación no ha cambiado en casi nada. A pesar de que ya pasó más de una década de la firma del acuerdo nacional así como de la creación de la LGE, no ha habido alguna reforma sustancial que modifique este comportamiento no democrático en el sistema de educación básica. Por una parte el sexenio posterior inmediato al del presidente Carlos Salinas de Gortari, con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en materia educativa fue, en términos generales, la continuación de la obra educativa que se había construido en el sexenio anterior inmediato. Por otra tenemos que en la gestión posterior al del presidente Zedillo, ya en el gobierno del cambio, no se impulsó una reforma constitucional que modificará esta situación. Por lo cual decimos que actualmente no ha habido cambio alguno sobre el tema de la organización política federal en Estado en materia educativa.¹³

VI.2.2. La participación social: los padres de familia, los maestros, la sociedad y los especialistas.

VI.2.2.1 Los padres de familia

Las asociaciones que representan los padres de familia en el sistema de educación pública es la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF) y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). La primera está integrada por federaciones estatales que, a su vez, agrupan a las asociaciones de padres de familia de cada escuela, y la Unión Nacional es una agrupación que tiene una fuerte presencia en la capital de la República y en dos o tres capitales de los estados, y representa principalmente a padres de familia de escuelas particulares. Sin embargo históricamente, la Asociación Nacional ha sido la que oficialmente ha sido reconocida como representante de los padres de familia por parte de las autoridades educativas, e incluso ha sido esta organización la que ha sido consultada por el gobierno federal para definir los planes nacionales de educación; empero como bien lo señala Arnaut, es la voz de los padres de familia la que menos se ha escuchado en el desarrollo de la educación nacional.¹⁴ A estas alturas de la presente

¹³ Actualmente el único proyecto de reforma que se ha impulsado en materia de descentralización en el actual gobierno ha sido la descentralización de de los servicios educativos del DF. Este asunto fue discutido y en la Cámara de Diputados y aprobado, sin embargo la continuación del proceso de reforma aún está por esperarse ya que actualmente está en la agenda de la Cámara.

¹⁴ Arnaut, Alberto. *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*. México, El Colegio de México, 2003, *mimem*, cap. 4.1.4. Actualmente la ANPF recibe “apoyo económico” por parte de la SEP

investigación no es raro asombrarnos de que los padres de familia ha sido el sector que más ha estado excluido en las decisiones importantes de la educación nacional.

El problema de los padres de familia es bastante complejo ya que por una parte la educación cobra un gran espacio y significado en el imaginario social de los padres,¹⁵ y por otra no se organizan o reclaman a las autoridades su participación en los asuntos educativos,¹⁶ es decir, en cierta medida existe una apatía en este sector respecto a la definición de los programas y las políticas educativas en el sistema de educación básica. Un evento que ejemplifica la no atención a este sector es la indiferencia que hubo por parte de la SEP para decidir gastar en el programa famoso de Enciclomedia, el cual tuvo un fuerte apoyo económico por parte de la partida destinada a la educación federal: 1% del total del gasto público en educación;¹⁷ ¿o acaso se les pregunto a los padres de familia (e incluso a otro sector afectado) si era necesario destinar tan alta cantidad de dinero a la tecnología educativa de dos grados académicos de las escuelas primarias?

para la realización de sus actividades a nivel nacional, y así mismo ella presenta un informe de sus actividades. Latapí, *La SEP por dentro...* p, 225. Entrevista al secretario Tamez.

¹⁵ Cfr. Gómez, Marcela. “Imaginario sociales, culturas juveniles y procesos de formación: reflexiones acerca de la condición adolescente y la escuela”, en Gómez, Marcela y Bertha Orozco (coord.) *Espacios imaginarios y sujetos de la educación en la transición epocal*. México, Seminario de Análisis del Discurso Educativo-Plaza y Valdes, 2004.

¹⁶ En este punto nos referimos a un reclamo del estado de la educación a nivel nacional, como por ejemplo su posible participación en el CONAPAS, o mecanismos en los cuales los padres expresen su mal estar o acuerdo con la educación local, estatal o nacional, estos mecanismos simplemente no existen. Lo que sí existe, y estamos consciente de ello, son las juntas que se realizan en los centros escolares de educación básica cada dos meses, sin embargo en ellas es para informar a los padres de familia la situación académica disciplinaria de los alumnos durante el lapso comprendido. También estas juntas sirven para que los padres de familia expresen sus inconformidades sobre asuntos administrativos o de comportamiento de algunos profesores en la escuela, sin embargo los temas académicos y educativos sustanciales de la escuela no son expresados por los padres de familia.

Un mecanismo a nivel escolar que motive la participación de los padres de familia en los temas sustantivos de la enseñanza y el aprendizaje a nivel local, estatal y nacional, puede ser por ejemplo que en las mencionadas juntas bimestrales se les otorgue un ejemplar de los “resúmenes ejecutivos” del estado de la educación y el sistema educativo que cada año publica el INEE.

Actualmente esta información, particularmente los libros de *Panorama educativo*, que es el documento completo de donde se extraen los resúmenes ejecutivos, la concentran los funcionarios de la SEP, los investigadores educativos, y a nivel nacional los directores de las escuelas, pero no los padres de familia.

Otro mecanismo que puede motivar la participación de los padres en los asuntos educativos es un óptimo funcionamiento de los consejos escolares, que incluso, están establecidos en la LGE. Sin embargo, éstos aún no funcionan en su totalidad, y no obstante ningún asunto educativo sustancial puede ser tratado y modificado por los padres de familia en comunidad con otros sectores interesados en la educación, dado que simplemente las actividades educativas de todos los centros escolares están centralizados y no hay ninguna facultad sustancial disponible a las escuelas, los municipios y los estados.

¹⁷ La cifra del presupuesto a este programa fue proporcionado por el coordinador del mencionado programa, Felipe Bracho, en *Milenio Diario*. México, 11 de mayo de 2006, p. 17. entrevista hecha por Aracely Melo. Según con este programa el coordinador nos dice “racionalmente”: “En un año vamos a acabar con la brecha digital; los maestros y niños (de escuelas primarias públicas) sabrán hacer uso de las computadoras, y por tanto tendrán mayor capacidad para enfrentar los retos del futuro”. No retomaremos este tema ahora, pero esperamos que algún colega retome el punto para una futura investigación que muestre los avances de este programa que costó mucho dinero, e incluso se solicitó un fuerte préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento.

VI.2.2.2. El magisterio

El gremio magisterial, por su parte, es el grupo que sí se ha mantenido cercano al proceso y diseño de la política educativa y como actor principal en la práctica de la misma, empero habría que hacer una serie de precisiones sobre este punto. Los maestros, en tanto actores principales de la práctica y los procesos educativos en las escuelas mexicanas, han sido considerados como un sector con el que la SEP ha buscado consenso (y lo ha encontrado) para el diseño y la implementación de las políticas educativas. Sin embargo el acuerdo siempre ha llegado por vía de la organización cúpular del sindicato, y no así con una participación activa y libre de los maestros que viven cotidianamente las problemáticas contemporáneas en las escuelas mexicanas. Es decir, el SNTE, en tanto único representante legal del gremio magisterial, ha sido el intermediario entre éste y la SEP, lo cual significa que si se acuerda con el sindicato y sus líderes, un programa o plan educativo, casi automáticamente pasa a adoptarse en la totalidad de las escuelas de educación básica, ya que sólo se pasa la orden de acatar las disposiciones adoptadas en la cúpula. Desde la creación de la SNTE esta ha sido la actitud y práctica generalizada de la participación de los maestros en la política en educación.¹⁸

Producto de un sistema político piramidal que permeo a la organización de los sindicatos en México, la participación de los maestros se ha mantenido marginada. Es decir, la SEP siempre ha acordado y consensuado sus acciones educativas con los líderes del sindicato magisterial, y de esa forma se piensa que los maestros de las escuelas mexicanas (primaria y secundaria principalmente) están de acuerdo con la política oficial de la SEP, empero el distanciamiento de la cúpula sindical y de la propia secretaria con las bases del magisterio no ha permitido ver que los maestros que se enfrentan a las problemáticas cotidianas en el aula de clases y de la gestión escolar no comparten con las propuestas oficiales pactadas con sus “representantes” sindicales, o peor aún, ellos no son informados sobre los programas y políticas implementadas en el sistema de su nivel educativo. Cabe apuntar que esto último ha funcionado como el mecanismo más efectivo para que la participación de este sector no sea amplia y

¹⁸ Arnaut, Alberto. *El poder tras el trono en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, marzo 2004, *mimem*.

deliberativa.¹⁹ No obstante esta situación contraria a la búsqueda de un gobierno democrático ha persistido incluso hasta nuestros días (y en tiempos de una joven democracia).²⁰

Por tanto, dado que los maestros son en gran medida un indicador “cualitativo” de las problemáticas cotidianas en las aulas, los maestros deben ser considerados en un *espacio de consulta* sobre las decisiones que se eligen o no en el sistema escolar; sobre todo si lo que se busca, son reformas que en la práctica sean viables y eficaces, y en las cuales, uno de los actores principales de la educación, el maestro, se vea expresado en las reformas educativas y administrativas que sean implementadas para la mejora de la educación y del sistema educativo.

VI.2.2.3 La participación social

Por otra parte la participación social ha sido un mecanismo democrático que ha quedado relegada por muchas décadas en el ejercicio de las decisiones públicas. En efecto, después de los consejos locales de educación que creó Vasconcelos para la organización la participación social de la educación, la siguiente política que motivó la participación social en los asuntos educativos lo encontramos hasta el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en 1993. Estamos hablando de una distancia de más de 70 años en los cuales no había una política en este punto. De manera que el diseño de las políticas y programas en materia educativa habían estado concentrados en un mismo actor que era el Ejecutivo federal y la SEP, y en última momento, de ellos dependían el presente y futuro de la formación de la sociedad y de los futuros ciudadanos.²¹

¹⁹ Este mecanismo no se lo atribuimos sólo al sindicato, sino a todo el sistema político autoritario que se desplegó a lo largo del siglo XX y particularmente en la segunda mitad. La ignorancia ha sido utilizada como un mecanismo de conservación del poder de la élite.

²⁰ Para mostrar el monopolio de la organización política en el sistema educativo y la poca información de la política y programas educativos oficiales y de la SEP podríamos mostrar muchísimos ejemplos, por ejemplo la forma en que se aceptó y se acordó el ANMEBN, el cual fue pactado principalmente por el gobierno federal y el sindicato, pero no, dejemos por el momento descansar al ANMEBN, ya que lo que planteamos en este punto lo podemos ejemplificar en la forma en que actualmente se implementó la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES).

Un estudio reciente basado en entrevistas a profesores de la escuela secundaria en el DF y de la Escuela Normal de Maestros, muestra el desconocimiento y confusión de los docentes sobre la RIES. *Cfr.* Araujo, Leticia. “¿Qué saben los maestros de secundaria de la RIES?”, pp. 11-15, en *Educación 2001*. México, diciembre 2005, núm. 127

²¹ Anteriormente hemos hecho referencia a las consecuencias negativas que atrajo la centralización a la calidad educación, empero en el fondo el resultado de la deficiente educación fue el sacrificio de la formación cívica y moral de los niños y jóvenes ya que durante el segundo periodo de Torres Bodet “no

Así por un proceso de democratización de las instituciones del Estado mexicano que se quería comenzar desde principios de los 90, los acuerdos que se establecen en el ANMEBN son de suma importancia para la búsqueda de una nueva organización política de los asuntos educativos del SEM. Ya que a partir de del ANMEBN se establecieron acuerdos y negociaciones para que se crearan consejos escolares, consejos municipales de educación y consejos estatales de educación, en los cuales existe la representación de los maestros, los padres de familia, la comunidad en general y de las propias autoridades unipersonales. Posteriormente estos acuerdos se formalizaran en la Ley General de Educación publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial, agregando en ésta la creación del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPAS).²²

Así estos acuerdos sobre la participación social son un parteaguas en la organización del sistema de educación básica ya que se reconoce a los padres de familia y a la sociedad en general a participar en los asuntos educativos de las escuelas mexicanas. Este acuerdo en gran medida estuvo fuertemente apoyado por el entonces secretario: Ernesto Zedillo. Pero un actor que no estaba convencido de este acuerdo era el SNTE, ya que con aquel se rompía el monopolio en el diseño y el ejercicio de las decisiones importantes en educación. Es imposible no pensar que ahora la organización estaría basada de una forma más participativa y colegiada con los principales afectados de la educación nacional; la democracia comenzaba a incorporarse en el sistema de educación básica, aunque fuera en términos *formales-legales* (porque como lo veremos, y apoyándonos en la idea que desde el primer capítulo hemos retomado, en el sistema político del sistema educativo, la participación social no ha sido más que un fantasma para disfrazar el centralismo actual de la educación).

Particularmente sobre el funcionamiento del CONAPAS, los primeros esfuerzos en enfocarse a su funcionamiento los ubicamos hasta 1999 ya con el presidente Ernesto

se realizaron estudios sobre la cuestión de los valores para [...] acercar las normas jurídicas a las exigencias de la vida social y su transformación, para precisar coherentemente las políticas para el sector educativo. El resultado ha sido que la escuela ‘desde hace casi medio siglo, ha renunciado a dar una verdadera formación moral [...] como sería de esperar’. Barba, Bonifacio. “La formación de valores y la participación social”, p. 251, *apud*, Latapí, Pablo. *Tiempo educativo mexicano*, vol. III, Aguascalientes, universidad Autónoma de Aguascalientes/UNAM, 1996. En Latapí, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México Tomo I*. México, Fondo de Cultura Económica,

Otro estudio realizado en 1975 revela la apatía política que existía en alumnos de quinto de primaria y tercero de secundaria. *Cfr.* Alonso, Jorge. “La educación en la emergencia de la sociedad”, p. 156, en Latapí, Pablo. *Un siglo de educación en México...*, *apud*. Segovia, R. *La politización del niño mexicano*. México, El Colegio de México, 1975.

²² En el artículo 12 fracción 10 de la LGE se establece que los lineamientos generales de la constitución y el funcionamiento de los CPS quedan reservados para la SEP.

Zedillo en la presidencia y con Miguel Limón Rojas (1995-2000) como titular de la SEP, sin embargo éste último no pudo instalarlo completamente y su funcionamiento fue pobre. Actualmente la situación no ha cambiado en mucho, el CONAPAS a pesar de su supuesta integración, no se encuentra en pleno funcionamiento, ni mucho menos tiene representación de los sectores afectados e interesados en la educación. De modo que esta política en el tema de la participación social no ha podido ser debidamente implementada y operada.

Refiriéndose sobre su intervención en la implementación e integración del CONAPAS, el exsecretario de educación pública, Miguel Limón, menciona:

“Lo que hicimos finalmente en 1999 fue organizar el Consejo Nacional de Participación Social y fomentar que en los estados se organizaran los estatales. Esto implicó muchas consultas con los secretarios de educación de las entidades, con el sindicato y con otros sectores; diseñamos un órgano que, a mi juicio, significó una aproximación correcta y un primer paso para fomentar la participación de la sociedad. Su composición es perfectible pero debe resaltarse que fue aceptado por las autoridades de todos los estados; recuerdo tu crítica [refiriéndose al entrevistador, Pablo Latapí] al señalar que había un número muy elevado de funcionarios que representaban a las autoridades; si bien esto es cierto, nos pareció que en una primera etapa era necesaria esta participación de la autoridad para asegurar que hubiera buena aceptación y se facilitara un proceso creciente de participación de otros sectores.”²³

Y por su parte el secretario Reyes Tamez Guerra, actual titular de la SEP, nos dice: “Los Consejos de Participación Social, sobre todo a nivel de las escuelas, no han funcionado del todo bien [...]”.²⁴

Y particularmente sobre el Consejo Nacional de Participación Social el secretario comenta:

“De hecho ha tomado un segundo aire. Sin que lo hayamos reunido formalmente, porque es una estructura muy compleja y cuenta con demasiados funcionarios, se ha reactivado dentro del espíritu del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.”²⁵

²³ Latapí, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 171.

²⁴ *Ibidem*, p. 225.

²⁵ *Ibidem*, p. 226.

Respecto a los comentarios que hace el exsecretario Miguel Limón cabe señalar que además de tardarse 6 años en “instalarse” el CONAPAS, la forma en que éste fue instalado no fue de la manera más democrática, participativa y equitativa, ya que la representación de las autoridades educativas, específicamente funcionarios de la SEP, era muy amplia, más del 50% de los representantes del consejo.²⁶ Y aunque el extitular de la SEP justifique su procedimiento en una “primera etapa” no puede dejarse de pensar que la integración propuesta por la SEP en aquellos momentos carecía de representatividad de los principales sectores involucrados e interesados por la educación social, y por ende carecía también de legitimidad. Por otra parte lo que nos parece extraño es que ante un titular de la presidencia de la República que en años anteriores había impulsado con éxito el ANMEBN, Ernesto Zedillo, no haya podido conducir de la mejor manera esta política, y sobre todo cuando él, según el testimonio de un exfuncionario de la SEP que fue subsecretario durante la gestión de Zedillo en la SEP, había sido un personaje que había insistido en el tema de la participación social en la educación. La respuesta, creo, es que por una parte no se operó políticamente de la mejor manera la instalación del CONAPAS, principalmente por temor al sindicato de trabajadores de la educación que ha sido unos de los principales actores en oponerse a la intervención de otros sectores sociales en la educación pública, así como por la costumbre y comodidad de seguir actuando bajo un gobierno centralizado de la SEP. A ello también debemos sumar que cuando se pensó en la creación del Consejo Nacional, había temor en las autoridades federales, de que aquel se convirtiera en un espacio en el cual tuvieran injerencia algunos partidos políticos²⁷.

Por otra parte, siguiendo la declaración del secretario Tamez, a pesar de que una meta del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* había sido “Reestructurar el Consejo Nacional de Participación Social en Educación básica para que [cumpliera] de la manera más adecuada con su importante función”,²⁸ el estado del consejo no ha cambiado sustancialmente con respecto al estado que describíamos anteriormente. Si

²⁶ Guevara, Gilberto, *op.cit.*, p, 17.

²⁷ Esta supuesta injerencia de partidos políticos, hasta donde llega nuestro registro documental, no ha sido testimoniada por parte de algunos de los ex secretarios de educación o de algún ex funcionario o funcionario de la SEP, sin embargo en la entrevista que le hace Pablo Latapí a Miguel Limón, aquel pregunta: “[...] Recuerdo que ya en 1994 se frenó su organización [del CONAPAS] porque, en el contexto de la elecciones de ese año, se recelaba que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pudiese aprovechar esas estructuras para hacer labor partidista ¿Qué pasos se dieron en tu periodo para organizar y reactivar estos consejos en todos sus niveles?” Latapí, Pablo. *La SEP por dentro...*, pp. 170-171. A esta pregunta, el ex secretario de educación contestó sin hacer alusión a la supuesta intervención del PRD en el CONAPAS.

²⁸ *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, p. 49.

bien se han apoyado y creado consejos que apoyen el consenso de las políticas y programas educativos del sistema educativo,²⁹ sin embargo el consejo “más complejo” que puede permitir una participación de todos los sectores interesados y afectados por la educación no se ha puesto en función. De modo que la participación social vía el Consejo Nacional de Participación ha estado olvidada dentro del marco de la organización del sistema de educación básica.

Un problema serio, y que será ya en el futuro cuando se tenga que superar, es que tanto las autoridades educativas, particularmente funcionarios de la SEP, y el propio SNTE, particularmente sus líderes y representantes, dejen de tomar el CONAPAS como arena de la lucha por el control del poder de este importante consejo; una muestra de esta lucha es que por una parte que la SEP desde el principio del funcionamiento incorporó a sus funcionarios al CONAPAS, incluso hasta cumplir un 50% de los miembros,³⁰ y por su parte el sindicato también quiso garantizar, de alguna manera, conquistar un mayor espacio mediante la incorporación de muchos sus miembros que le permitiera tener en el consejo una representación amplia³¹ que pudiera mantener cierta estabilidad a favor de los intereses del sindicato y no tanto de los maestros. Sin lugar a duda una organización democrática del sistema educativo supone que estos dos actores de la educación nacional continúen participando en las decisiones de la educación nacional, pero que desconcentren el poder y compartan la responsabilidad de uno de los asuntos públicos con mayor relevancia en la vida, el desarrollo y la transformación del Estado: la educación.

VI.2.2.4. Los investigadores y especialistas de la educación

La educación como objeto de formación profesional y como objeto de estudio e investigación es joven en México. La primera licenciatura universitaria que se creó para formar profesionales que atendieran la complejidad de los fenómenos educativos fue la Licenciatura en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México en la década de los sesenta (cabe recordar que el

²⁹ Entre estos consejos se encuentran el Consejo de Autoridades Educativas el cual fue instalado a principios de la actual gestión de la SEP, y se reúne aproximadamente cada tres meses. *Cfr.* Latapí, Pablo. *La SEP por dentro...*p. 210. Y recientemente por decreto presidencial se creó e integró el Consejo de Especialistas para la Educación (CODESE), cuya primera sesión fue el 21 de febrero de 2006. *La Jornada*. México, 22 de febrero de 2006, p. 46.

³⁰ Guevara, Gilberto. *op.cit*, p. 17.

³¹ Latapí, *op.cit*, *La Sep por dentro...*p. 239 y 240.

antecedente de esta licenciatura en dicha Facultad fue el Departamento de Pedagogía creado en 1954, el cual comprendía los niveles de maestría y doctorado; y tenía como objetivo formar especialistas encargados del estudio y el análisis de la educación). Posteriormente, la nueva licenciatura de la Facultad de Filosofía impactó e influyó en los planes educativos y académicos de otras Instituciones de Educación Superior y universidades que también querían impartir dicha carrera. Desde entonces el desarrollo de la Pedagogía y de las Ciencias de la Educación (según sea la institución o universidad³²) como un trabajo profesional-universitario comenzó a desplegarse y tardará algunos años en ser considerado para la formulación de políticas y programas educativos a nivel nacional. Un primer antecedente de esta nueva y joven relación gobierno-investigación se remonta al desarrollo y creación del *Programa Educación para Todos* (1978-1982).³³

Desde entonces la SEP, en su facultad de definir la política educativa oficial nacional, ha intentado establecer una relación de asesoramiento con centros de investigación públicos y privados³⁴ y con investigadores específicos, sin embargo ésta no ha sido la mejor e incluso, en ella ha habido interrupciones de dicha relación, ya que mientras unos secretarios se acercaban a los investigadores para asesorarse,³⁵ otros se alejaban de ellos y preferían encargar los asuntos educativos a personajes que tenían experiencia en la práctica de la política a nivel social y gubernamental.³⁶

Por el motivo de impulsar por todas las vías posibles la descentralización, la relación gobierno-investigadores se estrechó más a partir del sexenio de Carlos Salinas tanto con su primer secretario, Manuel Bartlet, como con el segundo secretario, Ernesto Zedillo. Particularmente éste último además de apoyarse en los especialistas en

³² Dentro del gremio de los especialistas “en” y “sobre” educación existe, como en todos los gremios científicos y profesionales, un debate (de tantos) que se refiere a si es que todavía los profesionales de la educación deben ser egresados de una licenciatura llamada Pedagogía o Ciencias de la Educación, la cual no es sólo un simple debate sino que en el fondo tiene una fuerte implicación histórica, epistemológica e incluso política. Sobre este debate remitimos al lector a una serie de ensayos que presentan la defensa de estas dos posiciones, en: Hoyos, Carlos A. *Epistemología y objeto pedagógico. ¿es la pedagogía una ciencia?* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades-Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1992.

³³ Arnaut, *Entorno político y social...*, p. 9.

³⁴ Los centros de investigación educativa comenzaron a crecer y evolucionar a partir de los años ochenta, sin embargo, ya anteriormente, había entidades establecidas dedicadas a estas tareas como el Centro de Estudios Educativos (CEE), mismo que es un centro pionero en el campo de la investigación educativa.

³⁵ Como por ejemplo el secretario Fernando Solana (ex secretario general del UNAM) quien sí mantuvo una relación estrecha con investigadores educativos, como por ejemplo Pablo Latapí (investigador de la UNAM y del Centro de Estudios Educativos), entre otros.

³⁶ El caso contrario al de Fernando Solana fue el del ex secretario Jesús Reyes quien en su corta estancia en la SEP se mantuvo alejado de los investigadores educativos, apostando así a su habilidad y astucia política que siempre lo caracterizó.

educación en sus decisiones, comenzó a abrir los puestos públicos de la SEP a profesionales e investigadores que contaban con un amplio conocimiento y experiencia en los asuntos educativos a nivel nacional y estatal.³⁷ Así a partir de este momento la SEP ha tratado de mantenerse cerca de los investigadores de la educación ya sea por el pago de asesorías profesionales o por incorporar a investigadores y especialistas en el cuerpo directivo de la secretaria.³⁸

El último y más reciente esfuerzo por estrechar de manera más eficaz la relación gobierno-investigadores se da con el funcionamiento del “Organismo Nacional de Especialistas de la Educación”, que según lo declarado por la administración de la SEP, tanto en su Programa Nacional de Educación 2001-2006 como en la prensa, es estrechar la relación con los especialistas así como recoger sistemáticamente las opiniones de ellos que tanto han trabajado los temas educativos. La creación de este organismo ha llegado de manera tardía tanto por la fecha fijada por la actual administración de la SEP,³⁹ como por el distanciamiento histórico de la SEP con los especialistas e investigadores de la educación. Pese a ello, consideramos que este organismo es necesario por el conjunto de personas que el organismo puede reunir; personas de gran trayectoria en el ámbito de la investigación y de la gestión educativa. Así mismo esperamos que las reglas de elección de los miembros sean de este consejo claras, transparentes y consensuadas, y que las funciones del organismo no se agoté en un sólo sexenio.

³⁷ Cfr. Arnaut, *Entorno político y social... passim.*

³⁸ Los secretarios subsiguientes a Zedillo, Miguel Limón y Reyes Tamez, han mantenido y preservado esta relación, sin embargo como lo mencionamos la relación ha sido muy débil, o no como muchos esperan.

³⁹ Dentro del Programa Nacional de Educación 2001-2006, la puesta en marcha de este organismo estaba planeada para el año 2002, sin embargo (casualmente a unos meses de que termine el periodo sexenal 2001-2006) este consejo se instaló el 21 de Febrero del 2006. Véase la nota al pie de página número 32 de este capítulo.

CONCLUSIONES

En la investigación que desarrollamos, hemos mostrado históricamente la construcción del sistema de educación básica a partir de la época posrevolucionaria comenzando por la Secretaría de Educación Pública (SEP) hasta la reorganización del sistema con el Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), así como las políticas que apoyaron dicha construcción. A partir de este contexto, hemos visto como es que surge la descentralización en la política educativa como una vía necesaria que tiene como objetivo transferir los servicios educativos a los estados y de esta forma acercar los ejecutores de las políticas al contexto en el que surgen los problemas educativos reales. También cabe apuntar, conforme a lo que hemos mostrado, que la descentralización se ha dado sólo en términos administrativos, y no así en su dimensión propiamente educativa.

De acuerdo a la investigación emprendida podemos observar que administrativamente aún queda pendiente el tema de la transferencia de los servicios educativos en el Distrito Federal, situación que no fue consumada con el ANMEBN. Y aunque recientemente, mediante el proceso de la reforma al Artículo 122 constitucional, se ha querido cumplir con esta cuenta pendiente, hasta el momento en que se escribe esta tesis, el proceso se encuentra aún detenido en el Congreso federal, postergando todavía más el camino de lo que en su momento llamaremos *Tercera Descentralización de los Servicios Educativos*. De acuerdo a nuestra interpretación con la culminación de este evento histórico se terminará el proceso de la descentralización de los servicios de educación básica a las entidades federativas.

Otro tema que queda pendiente es la desconcentración y coordinación de las facultades educativas y académicas sustanciales del sistema de educación básica, tales como el diseño de los planes y programas de estudio, el programa nacional de formación y actualización docente, el diseño de los libros de texto, etc. A nuestro juicio este punto es el más delicado y complejo, porque lo que se estaría poniendo en juego es la construcción de lo que en el fondo es la educación: *el proyecto de sociedad*. Éste, como ya se mostró, ha quedado hasta la fecha en la responsabilidad de la autoridad central, teniendo así los gobiernos estatales y municipales y la misma sociedad una escasa participación (si no es que casi nula) sobre este punto. De tal modo que la desconcentración en dichas facultades supondría, en una organización democrática, la corresponsabilidad por parte de las autoridades federales, estatales, municipales y de la misma sociedad en la construcción del proyecto de sociedad deseado, y con ello se permite que los estados y municipios propongan y discutan el contenido de la educación

que se ofrece en las escuelas de preescolar, primaria y secundaria. Así mismo con dicha desconcentración, se aprovecha la riqueza histórica, cultural y social de las que gozan los estados y municipios para que a partir de su contexto modifiquen el curriculum y el contenido de la educación para sus habitantes, y comprenderse así mismos en el marco histórico de una nación.

Una política de Estado¹ que nos ayudaría a superar el centralismo en los aspectos educativos sustantivos del sistema de educación básica pero sin perder de vista la *articulación nacional*, particularmente en lo que corresponde a planes y programas de estudio, sería establecer en la Ley General de Educación (LGE) un porcentaje respecto al número total de créditos de los planes de estudios de la educación básica. Por ejemplo, que del 100% de los créditos del plan de estudios de la educación secundaria se establezca que el 40% de ellos (ya sea que la estructura del plan de estudios sea por asignaturas, áreas o módulos) sean determinados y organizados por el gobierno central, un 30% por los gobiernos estatales, y el porcentaje restante por los municipios. Por otra parte es necesario reconocer y advertir que una política de este tipo necesita el consenso y la participación de las autoridades federales y estatales, los representantes de la sociedad ante los órganos e instituciones de representación popular, y de los sectores interesados en la educación (padres de familia, maestros, especialistas educativos, entre otros). Un consenso de esta magnitud lograría por una parte que la sociedad se vea expresada en la política de Estado y, por otra, que dicha política se permanezca consistentemente en el tiempo y que no esté sometida a tiempos políticos y burocráticos.

En este marco de desconcentración de las facultades educativas de las autoridades federales (sin perder la articulación nacional), es necesario otorgarles a los gestores de los sistemas estatales mayor capacidad de decisión sobre los asuntos educativos de sus localidades. Además de una mayor participación en la determinación de los contenidos educativos, como lo comentamos arriba, es necesario que los sistemas estatales conociendo y teniendo mayor conocimiento del contexto histórico y social real

¹ Seguimos el concepto de política de Estado a partir de las características señaladas por Pablo Latapí, éstas son: a) que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucren en sus propuestas; b) que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria, u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo; c) que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y en términos generales la acepten, y; d) que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella de parte de las autoridades responsables de aplicarla. Cfr. Latapí, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 49-50.

de su localidad, tengan la facultad de diseñar y proponer una metodología de evaluación de la calidad de la educación y de su sistema educativo que sea pertinente a sus condiciones materiales y sociales-culturales. También es necesario que los gobiernos estatales estén facultados para incidir directamente en los programas de formación y actualización docente, fijando contenidos en los planes y programas de estudio de la formación magisterial (con las mismas condiciones que señalamos arriba para los planes de estudios de la educación básica) que se imparta en sus respectivos estados, así como poder implementar su sistema de actualización docente.

Durante la investigación, excepto por algunos comentarios breves, nos hemos mantenido al margen del tema del financiamiento de los servicios de educación básica, sin embargo para concluir con una desconcentración en las facultades de las autoridades centrales, y en el actual marco de la descentralización, es menester considerar que para que los estados puedan tener una participación activa frente al tipo de propuestas que estamos planteando, es necesario que cuanto antes (y no sólo para las propuestas planteadas aquí, sino para el presente que actualmente vive el financiamiento de la educación en muchas entidades federativas) se consensúen y determinen criterios claros y equitativos para la distribución de los recursos federales a las entidades federativas,² y que los estados y municipios tengan una mayor participación en el sistema de recaudación de impuestos en sus localidades.

Por último, debemos considerar que una desconcentración en las facultades actuales de las autoridades federales, junto con un mayor margen de decisión para los gestores de la educación básica en los estados y los municipios, motiva e impulsa la investigación educativa en las entidades federativas, para que, con conocimiento relevante y pertinente a las condiciones reales de los estados, se transforme con mayor eficacia los problemas relativos a la calidad de la educación y de los sistemas educativos estatales, y así también se evite que la mayor parte de la investigación educativa en el país sea sólo producida en la Ciudad de México.³

² Sobre este tema véase el aún vigente estudio de Latapí, Pablo y Manuel Ulloa. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios Sobre la Universidad, 2000.

³ OECD. *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los examinadores sobre México*. 2004, p. 21. Este reporte muestra, apoyándose en los criterios del SIN, que el 58% de los investigadores en educación se encuentran en el área Metropolitana de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ACOSTA, Miguel. *Compendio de derecho administrativo*. 2ª edición actualiz., México, Porrúa, 1998
- ALONSO, Jorge. “La educación en la emergencia de la sociedad”, en Latapí, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México Tomo I*. 2ª reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- ÁLVAREZ, Isaías. “La descentralización”, en Guevara, Gilberto. *La catástrofe silenciosa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- AMY, Guttman. *La educación democrática*. Barcelona, Paidós, 2002.
- ARAUJO, Leticia. “¿Qué saben los maestros de secundaria de la RIES?”, en *Educación 2001*. México, diciembre 2005, núm. 127.
- ARNAUT, Alberto. *El poder tras el trono en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, 2004, *mimem*.
- . *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*. México, El Colegio de México, 2003, *mimem*.
- . “Los maestros de educación primaria en el siglo XX”, en *Un siglo de educación en México*. Tomo II, 2ª reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- . “La federalización educativa y el SNTE”, en: Pardo, Ma del Carmen (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*. México, Colegio de México, 1999.
- . *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1989-1994)*. México, Colegio de México, Centro de investigación y Docencia Económicas, 1998.
- BARBA, Bonifacio. “La formación de valores y la participación social”, en Latapí, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México Tomo I*. 2ª reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. “El Estado benefactor mexicano nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coord.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría General de la Política*. 10ª reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- CORDÓVA, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. 23ª reimpression, México, Era, 2003.

- GÓMEZ, Marcela. “Imaginarios sociales, culturas juveniles y procesos de formación: reflexiones acerca de la condición adolescente y la escuela”, en Gómez, Marcela y Bertha Orozco (coord.) *Espacios imaginarios y sujetos de la educación en la transición epocal*. México, Seminario de Análisis del Discurso Educativo-Plaza y Valdes, 2004
- GUEVARA, Gilberto. “Democracia y educación”, en *Nexos*. México, Diciembre del 2005, N° 336.
- . “Presentación” al *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, año 2004*. México, Universidad Pedagógica Nacional-Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- INEE. *Panorama educativo 2005*. México, Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación. 2006.
- . *Panorama educativo 2004*. México, Insituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 2005.
- . *Panorama educativo 2003*. México, Insituto Nacional para la evaluación de la Educación 2004
- INCLÁN, Jesús. “La educación socialista”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños. *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública.
- ITURRIAGA, José E. “La creación de la Secretaría de Educación Pública”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coord.). *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004.
- LATAPÍ, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- y Manuel Ulloa. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios Sobre la Universidad, 2000.
- MATUTE, Álvaro. “La política educativa de José Vasconcelos”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004.

- MEDINA, Luís. *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- MEJIA, Raúl. “La escuela que surge de la Revolución”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª reimpresión de la 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública.
- MENESES, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México (1934-1964). La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regimenes subsiguientes*. México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana, 1988.
- MEYER, Lorenzo. “De la estabilidad al cambio”, en. *Historia general de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, El Colegio de México, 2005.
- “La institucionalización del nuevo régimen”, en *Historia general de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, Colegio de México, 2005.
- OECD. *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los examinadores sobre México*. 2004.
- ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. 9ª reimpresión, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 2003.
- PARDO, Mª del Carmen. “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, en Pardo, Mª del Carmen. *Federalización e innovación educativa en México*. México, Colegio de México, 1999.
- RABY, David. *Educación y revolución social en México*. Traducción de Roberto Gómez Cirizo, México, SEPSETENTAS, 1974.
- REYES, Jesús. *El Secretario de Educación ante los Diputados*. México, Secretaría de Educación Pública-General de Publicaciones, 1984.
- SÁNCHEZ, Enrique. *Derecho constitucional*. México, Porrúa, 2003.
- SÁNCHEZ, Rafael. *Derecho y educación*. 2ª edición, México, Porrúa, 1998.
- SOTELO, Jesús. “La educación socialista”, en Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. 2ª edición, 2ª reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2004.

- SEP. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Secretaría de Educación Pública, 2001.
- . *Programa para la Modernización de la Educación*. México, Secretaría de Educación Pública, 1989.
- . *Memorias 1976-1982*. México, Volumen I. Política Educativa. México, SEP, 1987.
- . *Educación para todos*. México, Secretaria de Educación Pública, 1979.
- TORRES, Jaime. *Textos sobre educación*. Selección, introducción y notas de Pablo Latapí, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- . *Discursos. (1941-1964)*. México, Porrúa, 1965.
- VASCONCELOS, José. *Memorias. El Desastre*. Tomo II. 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- VÁZQUEZ, Josefina. “Descentralización educativa, 1821-1917.” En, Pardo, Mª del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999.
- ULLOA, Berta. “La lucha armada”, en *Historia general de México. Versión 2000*. 6ª reimpresión, México, Colegio de México, 2005.

HEMEROGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación*. México, 13 de Julio de 1993, Tomo CDLXXVIII, N° 9.
- . México, 4 de Junio de 1993, Tomo CDLXXVII, N° 4.
- . México, 19 de Mayo de 1993, Tomo CDLXIV, N° 11.
- . México, 30 de Diciembre de 1946, Tomo CLIX, N° 49.
- . México, 23 de Enero de 1942, Tomo CXXX, N° 19.
- . México, 3 de Febrero de 1940, Tomo CXVII, N° 29.
- . México, 13 de Diciembre de 1934, Tomo LXXXVII, N° 35.
- El Universal*. México, 9 de Agosto de 2000.
- La Jornada*. México, 23 de Agosto de 2005.
- . México, 19 de Agosto de 2005.
- . México 7 de Octubre de 2004.
- México, 30 de Septiembre de 2004.
- México, 29 de Septiembre de 2004.

----México, 28 de Septiembre de 2004.

----México, 27 de Septiembre de 2004.

----México, 26 de Septiembre de 2004.

----México, 25 de Septiembre de 2004.

Milenio Diario. México, 11 de mayo de 2006.