

Pablo Latapí Sarre, pionero de la investigación educativa en México y testigo de la política educativa del país durante más de cuarenta años, reconstruye en esta obra un periodo de especial importancia para la educación básica en México.

A partir del testimonio de obras, de escritos y de la propia voz de diversos secretarios de Educación —Ernesto Zedillo, Fernando Solana, José Ángel Pescador, Miguel Limón y Reyes Tamez—, el autor documenta y analiza con plena independencia de criterio el derrotero del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal que se formalizó en 1992 y de las políticas de Estado que en torno a éste llevó a cabo cada secretario de Educación durante su gestión.

La entrevista de profundidad, fuente literaria y periodística de primera mano, es el género al que recurre Pablo Latapí para obtener la información y el comentario. En el campo de la educación, no es común el acercamiento a la historia contada por los responsables de reformas y decisiones de tanta importancia. La visión desde el poder es la forma de acercamiento que este libro nos brinda a temas que afectan a todos los ciudadanos y en especial a los grupos ligados con la educación en nuestro país.

El estilo ágil y agudo del autor proporciona una obra de gran interés y actualidad para el lector, en especial para los interesados en un aspecto que determina el desarrollo de México.

Pablo Latapí Sarre (México, 1927-2009) fue fundador del Centro de Estudios Educativos, investigador emérito y articulista de la revista *Proceso*. El CEE ha publicado de él *La investigación educativa en México, 1994*; *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo, 2000*, y *El debate sobre los valores en la escuela mexicana, 2003*.

PABLO LATAPÍ SARRE

LA SEP POR DENTRO

PABLO LATAPÍ SARRE

# LA SEP POR DENTRO

Las políticas

de la Secretaría de Educación Pública  
comentadas por el autor de sus gestiones  
(1992-2004)



1934 - 2009



PABLO LATAPÍ SARRE

# LA SEP POR DENTRO

*Las políticas de la Secretaría  
de Educación Pública comentadas  
por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2004  
Segunda reimpresión, 2010

---

Latapí Sarre, Pablo

La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004) / Pablo Latapí Sarre. — México : FCE, 2004  
364 p. ; 21 x 14 cm — (Colec. Educación y Pedagogía)  
ISBN 978-968-16-7365-9

1. Educación — México 2. Educación Pública — México — Historia I. Ser. II. t.

LC LA422 L37

Dewey 379 L137s

---

*A María Matilde  
presencia, cariño y sentido*

*Distribución mundial*

Diseño de portada: R/4, Pablo Rulfo

D. R. © 2004, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.  
Empresa certificada ISO 9001:2000

Comentarios y sugerencias: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Tel. (55) 5227-4672 Fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-968-16-7365-9

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## ÍNDICE

<i>Prefacio</i> . . . . .	11
<b>I. <i>El contexto: génesis, contenidos y políticas del ANMEB</i></b> . . . . .	19
Antecedentes . . . . .	19
Otros temas debatidos . . . . .	25
Desigualdades e ineficiencias de la educación básica . . . . .	27
Las negociaciones del ANMEB . . . . .	28
El SNTE y las políticas educativas . . . . .	32
El corporativismo gremial . . . . .	37
El texto del ANMEB . . . . .	39
Los logros inmediatos . . . . .	42
El desarrollo ulterior . . . . .	46
Las políticas de Estado derivadas del ANMEB: ¿qué son “políticas de Estado”? . . . . .	48
El ANMEB en su contexto . . . . .	51
<b>II. <i>Testimonios</i></b> . . . . .	53
Acerca de Ernesto Zedillo . . . . .	53
Entrevista con Fernando Solana . . . . .	63
Entrevista con José Ángel Pescador . . . . .	94
Entrevista con Miguel Limón Rojas . . . . .	147
Entrevista con Reyes Tamez Guerra . . . . .	207
<b>III. <i>Análisis de la evolución de las cuatro políticas</i></b> . . . . .	233
La descentralización . . . . .	234
Renovación curricular y de los libros de texto . . . . .	256
Magisterio . . . . .	280
El caso específico de las escuelas normales rurales . . . . .	302
Carrera Magisterial . . . . .	306

Participación social . . . . .	313
Recapitulación de las cuatro políticas . . . . .	322
Análisis del poder del SNTE como realidad política . . . . .	327
 IV. Conclusiones . . . . .	 343
Factores que han contribuido a la continuidad de es- tas políticas . . . . .	343
Factores que han dificultado o debilitado las políticas	345
Factores de eficacia . . . . .	347
 Colofón . . . . .	 353
Referencias bibliográficas . . . . .	357

## PREFACIO

Con este libro se propone reconstruir la historia de algunas políticas públicas, concretamente las que han guiado recientemente —y siguen guiando— el desarrollo de la educación básica en el país.

El periodo seleccionado es 1992-2004, debido a que en 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) cuyos compromisos no sólo están vigentes hasta el final de ese sexenio sino que son ratificados en el siguiente (1995-2000) e incluso también, en lo sustancial, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) por las autoridades educativas, no obstante que éstas provienen de un signo partidista diferente.

Es un periodo que, además de mostrar esta inusitada continuidad —lo normal en el régimen tradicional era que cada nuevo secretario lanzara su “reforma educativa” desechando con frecuencia elementos valiosos del sexenio anterior—, resulta particularmente denso en innovaciones, formación de cuadros técnicos dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP), importantes investigaciones y publicaciones, avances en el federalismo por la mayor participación de los gobiernos estatales y otros fenómenos relevantes.

Lo que puede considerarse original es el método seguido: se recurre a entrevistas con tres ex secretarios y el actual secretario de la SEP. Este método no se ha aplicado en los estudios históricos sobre la educación en México ni, que sepamos, en estudios de otras áreas de la administración pública. Es éste un método y un género literario-político aún por desarrollar en México; a partir de entrevistas con dichos actores, comentadas críticamente, se intenta recuperar y documentar la génesis y evo-

lución de las decisiones políticas, las visiones que las guiaron, los debates de los problemas al interior del gobierno, las referencias a otros actores y las presiones y contextos en que las vivieron.

Los tres ex secretarios cuyos testimonios se recogen son: Fernando Solana Morales (noviembre de 1993 a mayo de 1994), José Ángel Pescador Osuna (mayo a noviembre de 1994) y Miguel Limón Rojas (enero de 1995 a noviembre de 2000). Se prescinde de Fausto Alzati cuyo efímero paso por la SEP no aportó nada sustancial, y también de Manuel Bartlett (diciembre de 1988 a enero de 1992), quien como el primer titular nombrado por el presidente Carlos Salinas de Gortari intentó sin éxito llevar a cabo la descentralización de la educación básica e implantar una reforma educativa —el Modelo Operativo, de características bastante distintas de las propuestas del ANMEB—, reforma que nunca obtuvo la aprobación del magisterio, razones por las cuales el presidente Salinas decidió relevarlo de su cargo.

Es obvio que incluí en el diseño original de este libro a un cuarto ex secretario: Ernesto Zedillo (enero de 1992 a noviembre de 1993), quien logró en poco tiempo negociar el ANMEB y obtener que se firmara por la SEP, por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y por los gobiernos estatales el 18 de mayo de 1992. Como a los demás invitados, dirigí a Ernesto Zedillo en enero de 2003 una invitación escrita para ser entrevistado; 10 días después me informó su secretario particular que el ex presidente no consideraba factible la entrevista dado lo nutrido de su agenda y por estar residiendo en Yale, pero que convendría volver a recordárselo en abril; así lo hice en una segunda carta, a la que ya no contestó; finalmente insistí en una tercera carta, en la que textualmente le decía:

Como autor del libro no me resigno a que usted esté ausente en él; el eje central de la obra son las políticas del ANMEB del cual fue usted el impulsor fundamental, y las políticas derivadas de ese

Acuerdo se han convertido —ratificadas ya por tres sexenios— en políticas de Estado en materia educativa. Además, quisiera rescatar, para la historia de la SEP, las múltiples innovaciones que realizó en los 20 meses en que estuvo al frente de la Secretaría de Educación Pública.

Y le proponía una alternativa:

Si la entrevista no fuese posible, me permito someter a su consideración otra alternativa: que tuviera la amabilidad de contestar por escrito, con la amplitud y flexibilidad que deseara, las seis preguntas siguientes (con mi compromiso de que su texto se publicará sin alteración alguna en el libro):

- 1) ¿Cómo se llegó a la formulación final del ANMEB?
- 2) ¿Cuál fue su política ante el SNTE y ante la situación creada por el corporativismo gremial al haberse creado un verdadero “co-gobierno” dentro de algunos sectores de la SEP? Y su opinión respecto de la posibilidad de modificar en el futuro la relación SEP-SNTE.
- 3) ¿Cómo ubica, en su visión general del desarrollo del país, las desigualdades sociales y educativas? Ante la creciente polarización económica y social de la población, ¿qué contribución puede esperarse de la educación? ¿Qué condiciones debiera cumplir el sistema educativo, principalmente las escuelas y universidades públicas, para lograr esa contribución?
- 4) ¿Cómo logró, en tan sólo 20 meses, cambios tan importantes, sin haber ocupado antes puestos que lo familiarizaran con el medio educativo?<sup>1</sup>
- 5) En el plano personal, ¿modificó su paso por la SEP sus apreciaciones respecto de la realidad social del país y de sus posibilidades de desarrollo? Si así fue, ¿en qué?

<sup>1</sup> Entre otras cosas, se reformó el artículo tercero, se promulgó la Ley General de Educación, se inició Carrera Magisterial, se emprendió la revisión de los programas y libros de texto, se reformó el Conalep, se estableció el sistema de certificación de competencias laborales y se abrió el sistema a la evaluación externa, preparándose el Ceneval.

- 6) Desde la perspectiva de la presidencia (y la de ex presidente), ¿cómo valora hoy su experiencia como secretario de Educación?

Zedillo tampoco contestó a esta propuesta. Por esta razón el estudio hubo de prescindir del testimonio, sin duda valiosísimo, del principal autor del ANMEB por parte de la SEP.

Los otros tres ex secretarios aceptaron con gusto la entrevista y también dedicaron generosamente el tiempo necesario para revisar personalmente las transcripciones, hasta llegar a la versión que literalmente se reproduce en esta obra. La entrevista con cada ex secretario duró en promedio cinco horas. Aunque se propuso una guía temática, los entrevistados prefirieron seguirla con gran flexibilidad, según preferencias espontáneas o deliberadas de cada uno que, por supuesto, fueron rigurosamente respetadas.

Estas entrevistas fueron orientadas al objetivo del libro: conocer cómo fue percibida y cómo evolucionó cada una de las políticas de Estado derivadas del ANMEB bajo el secretario en cuestión. Aunque había un guión común, cada entrevistado pudo extenderse a otros temas que juzgaba de interés; hay por tanto en las entrevistas temas comunes y otros que varían en cada caso.<sup>2</sup>

Ninguno de los entrevistados conoció las opiniones de los demás, ni tampoco el análisis que el autor elaboró y del cual se trata en el capítulo III.

Digamos algo del carácter de las entrevistas. La de Fernando Solana tiene varias peculiaridades: ya que él considera "un error grave" haber regresado a la SEP por segunda vez y como ese periodo duró escasamente seis meses, es natural que se refiera principalmente a las experiencias de su primer periodo (1977-1982), lo cual aporta antecedentes valiosos a las políticas

<sup>2</sup> Debido a que el ex secretario Zedillo no pudo ser entrevistado, la información sobre las actividades emprendidas por él fue cubierta con otras fuentes, como se verá en el capítulo III.

definidas en el ANMEB; por otra parte, Fernando Solana revela datos muy interesantes de su biografía política que ayudan a comprender su vínculo con la educación.

Refiere la importancia de su experiencia como secretario general de la UNAM, con el rector Javier Barros Sierra; la trascendencia de algunas ideas sobre la reforma educativa generadas por un grupo de especialistas (reunidos en la Casa de Piedra, en Cuernavaca), su incorporación al grupo cercano a José López Portillo donde se analizaban principalmente problemas hacendarios y de finanzas públicas, y su acercamiento al estudio de temas educativos que habría de culminar (después de estar al frente de la Conasupo y de la Secretaría de Comercio) en su designación como titular de la SEP en 1977.

También revela un dato hasta hoy desconocido: que Ernesto Zedillo, siendo ya presidente, lo invitó en 1995 a ser secretario de Educación, y que declinó esta invitación por estimar que no hubiese funcionado ("habría sido muy difícil hacer algo").

El contenido de su entrevista resulta de especial interés por la influencia que ejerció en Miguel Limón y José Ángel Pescador.

El caso de José Ángel Pescador, que ocupó también el puesto de secretario por sólo seis meses, es distinto: su amplia experiencia en el sector educativo le facilita señalar antecedentes en muchos de los temas que aborda. Muestra opiniones muy definidas, apoyadas en datos concretos, gracias a su excelente memoria, no sólo respecto de las políticas del ANMEB en cuyas negociaciones intervino, sino de otros varios asuntos.

Miguel Limón Rojas, por su currículum, muestra una amplia variedad de habilidades en diversos puestos de la administración pública, entre los que sobresale una especial cercanía con los asuntos educativos. En la entrevista se centra en los temas relacionados con las cuatro políticas derivadas del ANMEB, según percibió su evolución durante el sexenio, sin mengua de incurSIONAR en otros, relacionados o no, que juzga de interés. También en este caso el lector encontrará un texto profundo, esmeradamente formulado, que arroja nuevas luces sobre ese sexenio.

La entrevista con Reyes Tamez Guerra, el actual titular, se ubica en una perspectiva diferente: por una parte, su periodo se encuentra aún en pleno desarrollo, debido a lo cual algunas de sus opiniones pueden entenderse como menos definitivas que las de los demás entrevistados; por otra parte, sus opiniones deben relacionarse con los propósitos contenidos en el PNE, documento indispensable para contextualizarlas, como lo haremos en su momento. La información aquí vertida por el actual secretario ofrece un panorama fresco del estado actual que guarda la educación básica en el país en el cuarto año de la presente administración.

En conjunto, las entrevistas que integran esta obra, además de servir al propósito concreto que se persigue, constituyen testimonios personales de cuatro titulares de la SEP sobre la valoración que hacen hoy de su desempeño.

El autor tuvo con los tres ex titulares relaciones de trabajo que le permitieron conocerlos personalmente y le facilitaron el acceso a ellos. Como investigador de temas educativos y debido también a su tarea de crítico independiente desde la prensa, ha sido testigo constante de la política educativa del país desde hace 40 años. Sin haber sido nunca funcionario de la SEP —su ámbito de trabajo ha sido la academia— fue invitado como asesor por varios secretarios de Educación; declinó algunas invitaciones por diversas razones, pero aceptó las de Fernando Solana (en sus dos periodos en la SEP), José Ángel Pescador y Miguel Limón. Como asesor su tarea consistía en atender algunos asuntos encomendados, revisar documentos, asistir a reuniones; incluso con algunos de estos funcionarios surgió una relación de amistad que perdura hasta el presente. Los tres secretarios mencionados dieron muestra de gran respeto a sus opiniones, aun cuando disintieran de las propias (a veces publicadas en algún artículo periodístico), virtud nada común en los regímenes priistas. Su magnanimidad humana y académica le permitió una colaboración fructífera en esas asesorías.

Ernesto Zedillo no lo invitó como asesor, pero recurrió a él

no pocas veces en busca de consulta o lo invitó a reuniones con otros especialistas; incluso, respecto del ANMEB, tuvo la deferencia de someter el último borrador a sus observaciones a principios de mayo de 1992, en un apreciable gesto de confianza. Reyes Tamez lo ha consultado en repetidas ocasiones y le ha dado muestras de especial deferencia, pero el autor no ha sido asesor suyo.

Más allá de reconstruir la historia de las políticas públicas educativas en el periodo seleccionado, la obra pretende aportar una visión crítica de las mismas, por lo que su estructura es la siguiente:

–Capítulo I: introducción, del autor, sobre el contexto de la política educativa en 1992, los contenidos fundamentales del ANMEB, sus negociaciones y logros inmediatos, la definición de políticas de Estado y otras informaciones necesarias para ubicar el tema.

–Capítulo II: titulado “Testimonios”, presenta las entrevistas con los titulares.

–Capítulo III: aquí el autor, con independencia de juicio, reconstruye la evolución de cada política de Estado, comenta los planteamientos y enfoques de cada entrevistado respecto de ellas, destaca algunas preguntas y avanza consideraciones prospectivas; su propósito es proyectar el periodo estudiado hacia el futuro. En este lugar se otorga especial consideración al tema de la relación entre las autoridades de la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por la especial importancia de este actor político.

–Y, finalmente, las conclusiones de la obra.

Además, a lo largo del libro, en forma de recuadros, se presentan citas de los entrevistados sobre algunos temas, sea para contrastarlas entre sí o para recoger sus opiniones de asuntos que no se relacionan directamente con las políticas analizadas.

Los créditos son obvios: agradezco a los tres entrevistados



su confianza y la generosidad del tiempo que dedicaron a la obra; a mi eficaz asistente, maestra Catalina Inclán por su apoyo en las transcripciones de las entrevistas; a varios amigos investigadores de la educación, principalmente Carlos Muñoz Izquierdo y Felipe Martínez Rizo por sus sugerencias respecto de temas que debieran tratarse; tanto a este último como a Sylvia Schmelkes agradezco su perspicaz y esmerada revisión del último borrador, aunque la responsabilidad plena del texto me corresponde, como es obvio. Expreso mi reconocimiento también al Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM, puesto que esta tarea formó parte de mi plan de trabajo académico de 2003.

México, D. F., junio de 2004

## I. EL CONTEXTO: GÉNESIS, CONTENIDOS Y POLÍTICAS DEL ANMEB

EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (ANMEB) se firmó el 18 de mayo de 1992.<sup>1</sup> Siendo el objetivo de este libro analizar las principales políticas públicas contenidas en él, es indispensable exponer sus antecedentes, génesis, negociaciones y contenidos, así como informar acerca del desarrollo de las políticas derivadas de él en los siguientes sexenios.

### ANTECEDENTES

Los temas fundamentales contenidos en el ANMEB se discutían desde hacía tiempo en la Secretaría de Educación Pública: algunos eran también asuntos centrales en las frecuentes negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Para comprender la manera en que el ANMEB logró formalizarlos como compromisos, debemos remitirnos a sus antecedentes.

#### *Federalización de la educación básica*

Este tema de la descentralización de la educación básica, que en el ANMEB adoptará el término de “federalización” y aparecerá como el primero de sus capítulos bajo el rubro de “reorganización del sistema educativo”, era preocupación prioritaria en la SEP desde varias décadas antes. Su historia está bien

<sup>1</sup> Fue firmado por el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León (SEP), Elba Esther Gordillo (SNTTE), los gobernadores de los estados y el presidente Carlos Salinas de Gortari como testigo de honor.

documentada.<sup>2</sup> Las autoridades educativas, convencidas desde los años setenta de que era imposible continuar manejando la enseñanza básica de todo el país de manera centralista, y preocupadas por la creciente carga financiera que implicaba, realizaron diversos estudios sobre el tema.

En la segunda mitad del siglo xx se registran varios proyectos e iniciativas, de actores diversos y escaso éxito. Un primer proyecto de descentralización, formulado por maestros miembros del SNTE y de la Academia Mexicana de la Educación en 1958, proponía combinar la planeación del sistema educativo con un proceso continuo de descentralización administrativa; el proyecto no fue aprobado por la dirigencia del sindicato. Al año siguiente, en vísperas del Plan de Once Años, hubo otra propuesta de descentralización, esta vez de la SEP, para transformar la administración educativa en los municipios; tampoco prosperó debido a razones políticas; el sindicato retrasó sus trámites y ejecución.

Como consecuencia del movimiento de 1968, en julio de 1969 el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltec) propuso una descentralización progresiva, conducida por un organismo de planeación integral que conciliara la soberanía de los estados y reorganizara el sistema educativo, incluyendo la transformación de la supervisión y del sistema escalafonario; este proyecto fue aceptado con reticencia por el SNTE en su segunda Conferencia Nacional de Educación (Oaxtepec, octubre de 1970), aunque el sindicato lo modificó para preservar su poder; en la práctica tampoco prosperó.

El primer proyecto exitoso de desconcentración vino a ponerse en marcha hasta agosto de 1973 con la creación de nueve Unidades de Servicios Educativos Descentralizados (Usedes), que fueron unidades administrativas, responsables

<sup>2</sup> Nos apoyamos en los principales estudios: para la versión oficial, Moctezuma Barragán, 1994; Poder Ejecutivo Federal, 1989b; en general, Arnaut, 1992 y 1998, como fuentes fundamentales; para algunas evaluaciones de sus resultados, Pardo, 1995, González Álvarez, 1999, y Luna Martínez, 2000; también Ornelas, 1995 y 1998.

de facilitar las gestiones y trámites y de llevar la estadística educativa, además de 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsedes) en las capitales de los estados y ciudades más importantes. El sindicato supo aprovecharlo para incrementar su presencia e influencia en el control del magisterio.

Con la llegada de Fernando Solana a la SEP se dio un paso adelante muy sustancial: sorpresivamente, sin consultar con el SNTE, se crearon delegaciones en todos los estados; el sindicato se molestó con esta medida; también se sintió afectado en su poder por otras dos reformas cruciales emprendidas en ese sexenio: la transformación de las escuelas normales y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) (cuyo control logró mantener la SEP), y un sistema de seguimiento y evaluación del trabajo docente. Debido a esto la relación entre la SEP y el SNTE adquirió un tinte de fuerte disputa por el control de los maestros y de los mandos medios de la secretaría.

La conveniencia de la descentralización se apoyaba con argumentos financieros, pues el peso del sostenimiento de estos servicios recaía en el gobierno federal: en 1986 la federación aportó 76% del gasto total en educación, los estados 14% y los particulares 10%; dos años después el gobierno federal elevó su contribución a 80%, los estados la redujeron a 11% y los particulares a 9%. Había además grandes desigualdades en la distribución de las aportaciones financieras de los estados, así como en el grado de desarrollo de los aparatos administrativos de cada entidad federativa. La expectativa era que la descentralización iniciaría un proceso gradual de corrección de estas situaciones y se lograría incrementar las erogaciones estatales para la educación básica.

A partir de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se anunció la plena descentralización de la enseñanza básica, la cual se distinguía de los proyectos anteriores en dos aspectos: la transferencia de este tipo de educación a los gobiernos estatales y un estilo de ejecución diferente, pues se anunció antes de ejecutarse. El sindicato tuvo tiempo de organizar su

resistencia y algunos gobiernos locales contribuyeron a entorpecer la aplicación; su dirigencia nacional consolidó la unidad gremial y evitó que el sindicato se fragmentara.

Los dos secretarios de la administración de De la Madrid, aunque con estilos diferentes, cedieron terreno ante el Sindicato: Jesús Reyes Heróles era más enérgico y Miguel González Avelar más cauto, pero ambos concedieron muchas delegaciones; en esos años se inició una etapa de mayor cordialidad en la relación SEP-SNTE en torno al tema de la descentralización. Aunque ésta fue más allá de la simple desconcentración, el proceso se vio frenado en puntos esenciales y quedó inconcluso.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) retomó el proyecto de plena descentralización propuesto por De la Madrid y éste fue el principal encargo hecho al secretario Manuel Bartlett. La caída del jefe de Vanguardia Revolucionaria en 1989 favoreció el avance en esa dirección; sin embargo, en dos años no se logró llegar a acuerdos por diversas razones, tanto por cambios internos en la organización sindical como por las relaciones de ésta con el partido oficial, el cual había perdido la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y no pudo ofrecer una base jurídica sólida a las nuevas relaciones federalistas en el campo educativo.<sup>3</sup>

Fue el secretario Ernesto Zedillo (enero de 1992 a noviembre de 1993) quien finalmente logró el asentimiento del SNTE sobre el tema de la descentralización —y otros varios—, y concretar la firma del ANMEB.

#### *Renovación curricular*

Otra preocupación también antigua de las autoridades educativas era la revisión curricular sobre todo de la enseñanza pri-

<sup>3</sup> Véase síntesis del Programa de Modernización del presidente Salinas, en Pescador Osuna, 1994, p. 235.

maria, cuyos planes, programas y libros de texto no se habían modificado en lo sustancial desde el sexenio 1970-1976. En torno a ella, y bajo la exigencia de elevar la calidad de la educación, también el sindicato presentaba continuas demandas a las autoridades.<sup>4</sup>

Desde 1978 Fernando Solana incluyó en sus *Objetivos, programas y metas* varias reformas, principalmente respecto de español e historia de México, y algo hicieron los secretarios que lo sucedieron, pero la actualización curricular no había encontrado una solución integral. Algunos investigadores, principalmente de los departamentos de Investigación Educativa y de Matemática Educativa del Cinvestav habían hecho entretanto aportaciones valiosas para la reforma de varias asignaturas. El terreno estaba así preparado para incluir en el ANMEB la revisión del currículo de la enseñanza básica.

#### *Magisterio*

Este tercer rubro, de particular interés para el SNTE, también continuaba presente en las preocupaciones de la SEP, tomando en cuenta además que, de hecho, a partir de 1983 se había agudizado el proceso de deterioro y desatención de las escuelas normales. Exigencias relativas a la formación inicial y la actualización, capacitación y superación de los maestros en servicio se mezclaban con las demandas de establecer un "salario profesional" y con la idea de modificar el verticalismo del escalafón a favor de un sistema de "promoción horizontal" de los maestros; esto dio origen a concebir una "carrera magisterial" que beneficiaría la calidad de los docentes a la vez que elevaría sus remuneraciones. En las reclamaciones del magisterio se consideraban otras medidas complementarias como premios, honores, distinciones y estímulos, particularmente para vivienda.

<sup>4</sup> Moctezuma Barragán, 1994.

El ANMEB reitera la importancia central del maestro; su figura se ha desvirtuado por la masificación y despersonalización de la enseñanza y el deterioro de su salario, todo lo cual ha repercutido en su autoestima.

El texto aborda cinco cuestiones relacionadas con el magisterio: su formación inicial, la actualización permanente, el salario profesional, la carrera magisterial (“profesionalización ascendente”) y el aprecio social por su labor.

Sobre Carrera Magisterial (CM) ya el sindicato había adelantado una alternativa que complementara el escalafón vertical como único procedimiento de promoción, y sirviera al desarrollo individual y a la permanente superación del maestro, dándole además la posibilidad de mejorar sus ingresos. Fruto de muchas negociaciones, se definió el proyecto de CM para responder a dos necesidades fundamentales: “impulsar la calidad de la educación e introducir un medio claro y justo de mejoramiento profesional, material y de la condición social de los maestros”.<sup>5</sup>

#### *Participación de la sociedad en la educación*

La preocupación porque la sociedad y particularmente los padres de los alumnos, apoyaran más activamente la labor de la escuela tenía menor importancia; de hecho se definió como asunto relevante hasta la llegada de Zedillo a la SEP, debido a su visión de la modernización y democratización propia del sexenio salinista.

El sindicato la rechazaba por principio. Bajo el término “participación” se escondía un debate ideológico no resuelto en torno al significado del carácter público de la educación que impartía el Estado: tradicionalmente y en los textos legales “público” significaba “del Estado” —y con rasgos de monopo-

<sup>5</sup> Moctezuma Barragán, 1994, p. 162.

lio y arbitrariedad—, en tanto que en regímenes más democráticos “público” significaba que la escuela era “de todos” y abría la puerta a la corresponsabilidad social. El dilema era políticamente insoluble, dadas las posiciones ideológicas de la dirigencia sindical y la cultura profesional de los maestros. Por esta razón el tema de la participación enfrentó particulares resistencias en las negociaciones del Acuerdo.<sup>6</sup>

#### OTROS TEMAS DEBATIDOS<sup>7</sup>

No eran estos cuatro los únicos asuntos que podían ser objeto de un acuerdo nacional, como se mostró después.

En las negociaciones y más adelante en las discusiones sobre el proyecto de ley general de educación aparecerían asuntos como la duración del calendario escolar, la temática de la equidad y los programas compensatorios (además del Programa de las Cien Escuelas, las más necesitadas, que se implementó en 10 entidades y poco después se desvaneció), los cambios curriculares en historia de México<sup>8</sup> y español, el énfasis en la lectura de comprensión, etc., así como otros propios de los niveles posbásicos: la ineficiencia y ausencia de rendición de cuentas de las universidades públicas, la falta de coordinación de la educación media superior y la problemática de la vinculación de la enseñanza tecnológica con el mercado de trabajo. La educación superior pública preocupaba en la SEP des-

<sup>6</sup> Pablo Latapí, 1995.

<sup>7</sup> Seguimos en estos temas a Moctezuma, 1994, quien documenta sus análisis desde la visión oficial; completamos con Ornelas, 1995 y 1998; Arnaut, 1992 y 1998, y otros documentos de la SEP.

<sup>8</sup> Las reformas en historia de México provocaron dos polémicas, en 1992 y en 1993. La primera versó sobre omisiones, inexactitudes, valoración de algunos personajes o deficiencias en el tratamiento de algunos temas; de ahí se extendió a impugnar el uso que hacía el gobierno de la historia nacional. La segunda se suscitó por la decisión de las autoridades de no publicar los nuevos textos, pues los autores ganadores del concurso no incorporaron las correcciones que había exigido la SEP (véase Pablo Latapí, 1996-2000, vol. II, pp. 29 y 32).

de hacía tiempo, principalmente por la ausencia de políticas efectivas de coordinación y control, por su alto costo y la falta de rendición de cuentas; su sostenimiento significaba ya casi 1% del PIB y cubría sólo a 16% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad.

El reto de reformar el currículo de la enseñanza básica, cuyos niveles se reconocían como prioritarios, obligaba a aclarar otros dos asuntos: la manera de lograr la integración vertical de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, asunto complejo no sólo por la identificación de los ejes curriculares integradores, sino debido a las grandes diferencias del profesorado de cada nivel, de la organización de los planteles, de las prácticas docentes y de los salarios. Por otro lado, la manera en que debería entenderse "una educación básica". Este término había polarizado la discusión sobre la eficacia de la escuela en los Estados Unidos en años recientes y es probable que Zedillo se sintiera atraído por las definiciones adoptadas en ese país. Él mismo, un poco más adelante, al presentar en Los Pinos el Programa de Carrera Magisterial el 14 de enero de 1993, lo explicó de esta manera:

¿Por qué la educación básica? Porque de poco más de 25 millones de alumnos que hay en el país, más de 21 millones se encuentran en los niveles básicos, es decir, preescolar, primaria y secundaria. Además, porque es la que todos requerimos, independientemente de la actividad que desarrollemos, o bien será la única que estamos en posibilidad de recibir, o porque sólo a partir de ella podemos acceder a los niveles de educación superior [Moctezuma, 1994: 98].

En la misma firma del ANMEB se encuentra una vaga alusión al concepto de "básico" en el discurso pronunciado ese día por el presidente Salinas: "En este sentido cada día es más numeroso el acervo de investigaciones que ratifican la importancia formativa de los primeros años del ser humano. En ellos

se determina el desenvolvimiento futuro del niño, se adquieren los hábitos de alimentación, salud e higiene, y se finca su capacidad de aprendizaje".<sup>9</sup>

A estas consideraciones se añadía la de la importancia de hacer obligatorio el nivel de secundaria, intento presente desde 1977. Zedillo afirmó: "En nuestro país 82.9% de los egresados de primaria ingresa a la secundaria. Este porcentaje se ha mantenido con poca modificación desde hace 13 años, pese a que en el mismo lapso ha aumentado el número de escuelas y maestros de secundaria".<sup>10</sup> Y argumentaba que la secundaria incrementa la productividad, fortalece las instituciones sociales y económicas, contribuye a consolidar la cohesión social y la unidad nacional, mejora las condiciones de alimentación y salud, fomenta la conciencia de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente y difunde actitudes cívicas con base en la tolerancia y el diálogo.

#### DESIGUALDADES E INEFICIENCIAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El equipo de Zedillo tenía una visión fresca y pragmática de la situación educativa del país; en el espíritu de la "modernización", aspiraba a introducir rápidamente grandes cambios. El 4 de diciembre de 1992 el secretario Zedillo recordó ante las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación de la Cámara de Diputados que, según el censo de 1990, existían más de seis millones de adultos analfabetos y casi 12 millones de mexicanos sin primaria completa, y que las desigualdades regionales eran sumamente graves; la calidad del

<sup>9</sup> Carlos Salinas de Gortari, mensaje al presentar el ANMEB (Conalte, 1992). También, posteriormente, en los planes y programas de primaria se afirma que "lo básico no alude a conocimientos mínimos" sino "a lo que permite adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y complejidad creciente", SEP, 1993, p. 13.

<sup>10</sup> Presentación del Programa Emergente de Actualización del Magisterio, Monterrey, 2 de septiembre de 1992.

servicio dejaba mucho que desear y se carecía de evaluaciones externas; los alumnos que egresaban de primaria o secundaria adolecían de grandes deficiencias en español y matemáticas. En primaria 372 000 niños (2.5 %) quedaban fuera del sistema, y además 662 000 abandonaban la primaria y 1.6 millones entre 10 y 14 años no estaban matriculados; sólo 60% de los 14.4 millones matriculados concluían su primaria en los seis años reglamentarios.<sup>11</sup>

Este panorama urgía a tomar medidas urgentes tanto respecto de cobertura y eficiencia como de la renovación curricular y magisterial para la elevación de la calidad.

#### LAS NEGOCIACIONES DEL ANMEB

Ya en su cuarto Informe de Gobierno el presidente Salinas había instruido a la SEP para que, terminado el diagnóstico y la consulta nacional realizada en los dos años anteriores, procediera a la descentralización educativa e impulsara las reformas modernizadoras. La consulta había recogido más de 65 000 ponencias en 1 472 foros en todo el territorio nacional e implicado negociaciones con el sindicato y los gobernadores; en su fase final se realizaron seis reuniones de concertación en cada estado y decenas de reuniones con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE y sus secciones.

Las principales propuestas del sindicato eran preservar los principios del artículo tercero constitucional, mantener la unidad nacional en materia educativa, garantizar el respeto a los derechos laborales, salvaguardar la integridad del sindicato como instancia de representación nacional y asegurar que todos los estados tuvieran la capacidad administrativa y técnica y los recursos necesarios para operar sus sistemas escolares. Predominó una actitud de corresponsabilidad.

<sup>11</sup> Véanse los estados del arte sobre la desigualdad educativa, en Martínez Rizo, 1992 y 2002.

Respecto de los temores del sindicato, se garantizó la titularidad de la relación laboral con él, pero se convino la “sustitución patronal” de la SEP por la de cada gobierno estatal y se acordó la adecuación de los marcos legales conforme a este arreglo.

Sobre la capacidad de los estados para administrar y operar el servicio educativo, la SEP se comprometió a prestarles los apoyos necesarios. Sin embargo, varias entidades expresaban sus preocupaciones de no recibir de la federación los recursos financieros suficientes, o señalaban el problema de tener maestros con salarios y prestaciones estatales y otros con salarios y prestaciones federales, pero dependiendo ambos del gobierno estatal, o de no contar con la capacidad instalada para arros-trar la nueva carga administrativa. Por estas razones se convino firmar otros dos acuerdos complementarios: uno, entre el gobierno federal y cada estado, y otro entre cada estado y el SNTE: en ellos el gobierno federal se comprometió a transferir anualmente recursos crecientes en términos reales a todos los estados para el sector educativo y a afrontar los costos de las homologaciones salariales y de las prestaciones entre maestros estatales y federales.

El SNTE aceptó el acuerdo por las razones siguientes:<sup>12</sup>

[...] porque en su espíritu y su letra [del ANMEB] hay un claro reconocimiento al papel protagónico del maestro en la transformación educativa de México, un compromiso de la federación y de los gobiernos estatales de mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación, de establecer un sistema estatal para la formación del maestro y de convenir la puesta en marcha de un sistema emergente de actualización [...]

Además:

porque se atiende a nuestra demanda de establecer la carrera magisterial [...] y porque [el ANMEB] recibe las propuestas más

<sup>12</sup> Según explica la maestra Elba Esther Gordillo en *Examen*, núm. 40, septiembre de 1992.

importantes del SNTE en materia educativa [...]; porque el SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos pactados.

Explicablemente, había dos ópticas diferentes: la de las autoridades y la del SNTE.

Para la SEP el asunto frontal era, con mucho, lograr la descentralización conforme al esquema preparado. Pero también tenía gran interés en otras dos cuestiones indispensables para elevar la calidad educativa: la reforma integral de los planes, programas y libros de texto, y una nueva política respecto del magisterio que incluía la carrera magisterial.

En la concepción del acuerdo estaban presentes además otros avances: la obligatoriedad de la secundaria, el aumento de días de clases y otros ya mencionados.

Conviene no olvidar el contexto legal en que se movían los actores: la primera reforma al artículo tercero constitucional había establecido un nuevo escenario jurídico y político, si bien había obedecido a la necesidad de moderar el radicalismo del texto en materia religiosa, suprimiendo el régimen de excepción contra las asociaciones religiosas y la laicidad obligatoria para la enseñanza privada; así lo exigían las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Es en la segunda reforma constitucional, que se trabaja en el primer semestre de 1992, en la que confluyen los acuerdos logrados en mayo de ese año y con base en los cuales se elaboró poco después la Ley General de Educación que sería publicada hasta julio de 1993.<sup>13</sup>

Distinta era la óptica del sindicato. Desde 1989 la nueva secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, maestra Elba Esther Gordillo,<sup>14</sup> se había dado a la tarea de replan-

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.

<sup>14</sup> Recuérdense que Carlos Salinas, entre sus primeras acciones simbólicas,

tear el sentido de la vocación social del sindicato y concretar sus demandas y acciones en su materia de trabajo. Con el apoyo de la Fundación para la Cultura del Maestro (cuyo primer director, el maestro Olac Fuentes Molinar, la alentaba a avanzar en esta dirección), la nueva dirigencia fue preparando lo que después habría de concretarse en las *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública* (SNTE, 1994).

El proceso estaba en plena marcha y coincidía con las negociaciones del ANMEB, pero además en 1992 se celebró el segundo Congreso Nacional Extraordinario en el que quedó plasmado, en la reforma estatutaria aprobada, la celebración del Congreso Nacional de Educación —en dos ocasiones por gestión sindical— como órgano deliberativo del gremio “para analizar el sistema educativo y las políticas públicas en la materia, y formular propuestas desde el aula, desde la perspectiva de los maestros”.<sup>15</sup>

Cuando, después de firmado el ANMEB, en 1994 se presentaron al gobierno de la República y a la sociedad las *Diez propuestas*, se dijo que eran “el resultado de los trabajos de análisis y deliberación del primer Congreso Nacional de Educación” (celebrado del 7 al 10 de noviembre de 1994 en la ciudad de México) y que habían supuesto “amplios debates en cada escuela, más de 14 000 asambleas seccionales en todos los estados, hasta concluir en la reunión nacional, en la que participaron más de 1 000 delegados efectivos y fraternales”.

Las propuestas versan sobre los fines y objetivos de la edu-

hizo arrestar violentamente al “líder vitalicio” Carlos Jongitud Barrios. La maestra Gordillo representaba suficiente continuidad, dada su relación con Jongitud, a la vez que una posibilidad de renovación. Había sido ya diputada federal en 1979 y en 1985 y destacaría pronto por su liderazgo audaz y decidido. Nacida en Comitán, Chis., fue maestra rural; se casó con un maestro de secundaria y enviudó; continuó su trabajo de maestra en el Estado de México y se incorporó a la actividad político-sindical donde pronto destacó, protegida por Carlos Jongitud, en los años setenta y ochenta. Sus adversarios la acusan de haber ordenado el asesinato de uno de sus líderes —lo cual no se le ha podido probar—, de haber manipulado las elecciones gremiales y de enriquecimiento ilícito.

<sup>15</sup> SNTE, 1994 (*Diez propuestas*).

cación en los albores del nuevo milenio, la federalización de la educación básica, la nueva gestión de los planteles, los cambios en preescolar, primaria y secundaria, la equidad como prerrequisito de la calidad, la pluralidad cultural y étnica, la formación del magisterio, actualización y carrera magisterial, la vinculación de la educación con el sector productivo, el compromiso nacional para el financiamiento de la educación y los medios de comunicación como factor de la educación.<sup>16</sup>

#### EL SNTE Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS<sup>17</sup>

Legítimo y necesario es que existan uno o varios sindicatos del magisterio en los que los trabajadores de la educación se agrupen para defender sus derechos laborales y promover sus intereses profesionales. En el caso del SNTE, sin embargo, esta finalidad ha sido rebasada por otras enteramente ilegítimas: a lo largo de varias décadas fue ajustando sus objetivos, estructuras y procedimientos a las exigencias del régimen priista basado en un control gremialista y corporativo de sus agremiados y en métodos corruptos. Con la complicidad —muchas veces— de las autoridades educativas intercambió sus servicios por cuotas de poder que, en forma creciente, fueron mermando severamente las atribuciones de la SEP e incrementando el poder sindical en la administración de la educación, al grado que hoy algunos afirman que el SNTE “cogobierna” con la SEP muchas áreas del servicio público educativo.

<sup>16</sup> A las Diez propuestas se sumaron otras actividades del SNTE como la organización del Seminario Internacional sobre Educación Pública (1989), la creación de la Fundación para la Cultura del Maestro, A. C. (1991), el segundo Congreso Nacional Extraordinario (febrero de 1992), la creación del Instituto de Estudios Sindicales de América (1992), la discusión de la iniciativa de Ley General de Educación, los cambios al artículo tercero (1993) y los diálogos temáticos con diversos sectores de la sociedad mexicana (octubre de 1994.)

<sup>17</sup> Algunos temas comentados en este apartado los he tratado en los siguientes artículos publicados en *Proceso*: Tiempo educativo mexicano: I, 180; IV, 118; V, 57; VII, 37 y 137 (Pablo Latapí, 1996-2000). Véase también Arnaut, 1998: 215.

Por esto es necesario explicar las formas en las que el SNTE interviene en el funcionamiento del sistema educativo nacional y, en particular, en las que obstaculiza las políticas públicas y otros propósitos de las autoridades orientados a elevar la calidad de la educación. Resumiremos esta explicación en ocho puntos.

#### *Control total de sus agremiados*

El SNTE se ha consolidado como la asociación gremial principal, prácticamente única, del magisterio; ha controlado a sus agremiados no sólo en lo que toca a sus intereses laborales sino en los profesionales, técnicos y políticos. De él dependen los maestros en cuanto a su plaza, promoción, cambios de adscripción, evaluaciones, salarios y prestaciones, créditos, pensiones, becas, viajes, compras de terreno y vivienda. Con todos estos beneficios el sindicato premia lealtades y castiga críticas o insubordinaciones; por conveniencia o necesidad la mayoría de los maestros acepta pasivamente este dominio y vive dentro de una “profesión subyugada”.

El SNTE ostenta su fuerza alegando que “representa” a más de un millón de afiliados. No es así en sentido estricto; una cosa es el número de sus agremiados y otra que todos ellos respalden las posiciones de sus dirigentes, sean políticas o técnicas. Pero es innegable que el SNTE dispone de un alto poder de movilización, a través de sus caciques locales, y que esgrime este poder para intimidar a las autoridades.

#### *Influencia en nombramientos*

Tanto en la burocracia educativa federal como en los estados, sobre todo ante nuevos gobernadores, el SNTE presiona para lograr que puestos importantes sean ocupados por miembros suyos destacados. En muchas entidades federativas es tradi-



ción que los nombramientos de supervisores y directores de escuela sean prerrogativa sindical. Así, se ha reducido fuertemente el poder educativo del Estado; con mucha frecuencia las autoridades tienen que aceptar que sus órdenes no sean cumplidas por funcionarios que se pliegan a otras lealtades, o tienen que restringir o negociar el alcance de sus decisiones.

#### *Control de las plazas y beneficios*

Por décadas el sindicato ha logrado que se le ceda la asignación de muchas (solía decirse que la mitad) de las nuevas plazas disponibles, con lo cual los maestros jóvenes quedan subordinados a su poder. La plaza, además, se considera vitalicia y aun con derechos hereditarios y posibilidades de venta en un mercado oscuro. La subordinación de los agremiados se refuerza mediante la concesión discrecional de muchos beneficios colaterales: comisiones, licencias, permisos, viajes, exenciones y múltiples "negocios" que requieren la aprobación de los dirigentes (tiendas y parcelas escolares, venta de exámenes, imposición de libros de texto, etcétera).

#### *Control de las escuelas normales*

Feudos privilegiados del poder sindical han sido las escuelas normales y, en parte, la UPN. Los dirigentes sindicales influyen decisivamente en el nombramiento de sus directores, aprobación de planes y programas de estudio, normas organizativas y otros aspectos. Ésta es la razón de fondo de la endogamia normalista, del rechazo a abrir la formación del magisterio al ámbito universitario y del lamentable rezago y deterioro de este sector fundamental del sistema educativo.

#### *Defensor de delitos, desmanes e irregularidades*

Con frecuencia el sindicato actúa como defensor a ultranza de agremiados que han incurrido en faltas, incluso graves como violaciones de alumnas o maestras, desfalcos o negocios ilícitos. Defiende también la ineptitud y por tanto se ha opuesto a evaluaciones externas de la calidad y preparación de los maestros; de hecho con frecuencia defiende la irresponsabilidad y la falta de cumplimiento en el trabajo de los docentes, contra cualquier intento de los directores o padres de familia de someterlos al juicio de las autoridades administrativas o judiciales. El sindicato afecta la calidad de la educación al interponer su influencia a favor de comportamientos contrarios a las normas (reducción del tiempo de clase, ausencias, indisciplina). Además, presiona a directores y supervisores a concentrar su atención en asuntos sindicales, en detrimento de sus obligaciones sustantivas.

#### *Impunidad legalmente protegida*

Fue la intervención de los diputados del SNTE la que logró en 1993 que se incorporara al texto de la Ley General de Educación (LGE) (art. 75, frac. XII) una cláusula por la que se exime a los trabajadores de la educación de ser objeto de sanciones: "Las disposiciones de este artículo (en el que se tipifican las infracciones a la LGE) 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 a ellos". Así quedó consagrada, con extremo surrealismo, la impunidad de los maestros y funcionarios que infrinjan la ley.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Un jurista (Blanco, 1995, pp. 204 y ss.) muestra que es insostenible la razón aducida (de que los trabajadores de la educación ya son sancionados conforme a las disposiciones específicas para ellos, de carácter administrativo, y por tanto están exentos de las disposiciones legales), ya que una cosa es la relación laboral y otra la sanción penal debida a la infracción de la ley. Además, este artículo viola el principio de igualdad de todos ante la ley.

*Oposición a la participación social en la educación*

Como veremos al tratar de la política contenida en el ANMEB relativa a la participación social en la educación, el SNTE se opuso tajantemente a la participación de la comunidad y de los padres de familia en las escuelas, alegando que los “agentes externos” obstaculizarían el funcionamiento correcto de los planteles. En realidad, percibe que la intervención vigilante de los padres de los alumnos debilitará su control, y está dispuesto a defender las escuelas como su territorio exclusivo. Esto ha hecho que el servicio público educativo se sustraiga a la controloría de sus usuarios y sea ajeno a sus demandas. Por lo mismo el sindicato obstaculiza los intentos de las autoridades porque se concreten los mecanismos de rendición de cuentas del servicio educativo a la sociedad.

*Realidad activa y dinámica*

El poder sindical que se explica en los apartados anteriores es una realidad activa y dinámica. La asociación gremial se entiende a sí misma antes que nada como organismo político que busca instintivamente en cada coyuntura afianzar y acrecentar su poder. Un ejemplo reciente fue la manera en que logró movilizar al Congreso de la Unión, mediante sus diputados y senadores, para que se aprobara la obligatoriedad de los tres grados de enseñanza preescolar (de lo que se tratará en las entrevistas con algunos de los ex secretarios). En vez de extender la obligatoriedad hacia la enseñanza media superior, se optó por decretarla hacia abajo; la razón fue el incremento del poder corporativo, el control de un nuevo botín de plazas, aunque la medida signifique —al convertir la preescolar en requisito obligatorio para el ingreso a la primaria— un nuevo motivo de discriminación de los alumnos más pobres, y aunque los legisladores hayan prescindido de garantizar que

habrá recursos financieros suficientes para la proyectada expansión de este nivel.

Es sólo un ejemplo. El poder sindical vigila sobre medidas que pueden serle contrarias, amenaza, intimida, moviliza; en suma, actúa constantemente conforme a su racionalidad de ente político. Lamentablemente las actitudes de las autoridades educativas, sobre todo en algunos sexenios, fueron demasiado complacientes, y hoy el Estado es víctima de sus propias complicidades.

EL CORPORATIVISMO GREMIAL<sup>19</sup>

Para contextualizar el papel que desempeñó el SNTE en las negociaciones es indispensable ponderar el desarrollo del corporativismo gremial como uno de los grandes pilares que sustentaron el régimen político del país durante siete décadas. Si bien el Estado mexicano evolucionaba reaccionando a los cambios que advierte en la sociedad con el fin de asegurar su supervivencia —y cada presidente ajusta sus políticas laborales y sus alianzas a las circunstancias— suelen reconocer los politólogos tres grandes etapas en el esfuerzo por integrar y someter a las clases populares a la institución política: la etapa nacional-popular, la corporativa y la clientelar (Bizberg, 2003:52, 60 ss.).

Quienes han estudiado las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos (Azíz, 2003, p. 60) enumeran los rasgos del régimen político que deben transformarse: junto a elecciones libres, sufragio universal y autoridades legítimamente electas se señalan el derecho a competir por los puestos públicos, la libertad de expresión e información alternativa y la libertad de asociación; esta última implica el rompimiento de los apoyos gremiales vinculados a un régimen corporativo.

En el caso de México (Bizberg, 2003, pp. 192 y ss.) “la carac-

<sup>19</sup> Nos apoyamos en Arnaut, 1992 y 1998, que son fuentes fundamentales. Sobre el sindicalismo docente tanto en México como en América Latina véase Loyo *et al.*, 1999; Murillo, 1999, y Rueda Castillo, 1997; también Bizberg, 2003. Otras referencias útiles son Reyes Heróles, 1993, y Ornelas, 1998.

terística principal de su régimen político era que se sustentaba en la alianza del Estado con los sectores populares. En años más recientes hubo dos intentos por renovar la relación con los sindicatos, uno en el sexenio de Echeverría y otro en el de Salinas". En el primero, como consecuencia del movimiento de 1968 y la necesidad de evitar tener que recurrir a la represión en el futuro, se trató de inducir una mayor liberalización de las organizaciones gremiales respecto del control gubernamental; políticamente logró su objetivo de apaciguar a las organizaciones estudiantiles opositoras, pero pronto mostró sus límites en el campo laboral como lo puso de manifiesto el surgimiento de la "tendencia democrática" del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) que erosionó la alianza con el régimen.

El intento de Salinas llevó también a un nuevo desgaste del régimen corporativo; se había intentado fortalecer electoralmente al partido oficial en las clases medias legitimando al gobierno ante ellas por el manejo eficiente de la crisis económica y contrarrestar de esta manera el creciente abandono de las clases trabajadoras. Ya los resultados electorales de Chihuahua (1983) habían manifestado este abandono, pero sobre todo los de las elecciones de 1988 a nivel nacional evidenciaron el fracaso de ese intento. Ésta fue una de las razones por las que Salinas estableció el programa Solidaridad e intentó modificar su relación con el sindicalismo: se acotó el poder sindical al interior del régimen de las empresas, se flexibilizaron los contratos colectivos y se introdujeron nuevas formas de organización del trabajo.

Salinas sentía que el gremialismo corporativo lo había traicionado al no apoyarlo como candidato; se deshizo de Joaquín Galicia (*la Quina*), quien favoreció al candidato Cuauhtémoc Cárdenas, y actuó contra Carlos Jongitud quien no logró movilizar a su favor al SNTE y estaba fuertemente cuestionado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); así estableció un reacomodo con el sindicalismo oficialista, que

en el caso del SNTE se vio favorecido por la actividad de la nueva lideresa Elba Esther Gordillo. Es en este contexto en el que tiene lugar la negociación y firma del ANMEB.

Posteriormente, con la agudización de las políticas económicas neoliberales, los sindicatos independientes integran un frente más amplio aliándose con organizaciones agrarias y movimientos urbanos; tal unidad no se logró y pronto se formaron dos corrientes: la encabezada por el sindicato de electricistas y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y la dirigida precisamente por el SNTE y el Sindicato Mexicano de Telefonistas, cuyas dirigencias optaron por quedarse fuera del Congreso del Trabajo. Para el SNTE en concreto parece tratarse de un compás de espera en busca de un nuevo posicionamiento en la compleja recomposición de las fuerzas políticas del país.<sup>20</sup>

#### EL TEXTO DEL ANMEB

En la edición del Consejo Nacional Técnico de la Educación figuran, junto al texto del ANMEB, los discursos pronunciados en la ceremonia de su firma. El mensaje del presidente, esencialmente político, invoca la gratuidad y laicidad de la educación pública, reitera la oferta de recursos financieros crecientes para el sector educativo y alude a algunos de los temas centrales del Acuerdo: el "nuevo federalismo" (al que asigna cinco objetivos), la elevación de la calidad del magisterio y la necesidad de reformar los contenidos curriculares.

El discurso de la maestra Gordillo es también esencialmente político. Si bien menciona varias deficiencias de la educación relacionadas con los compromisos del ANMEB (contenidos, dispersión de esfuerzos, desigualdades regionales, rezagos institucionales de algunos estados, ineficiencias debidas al excesivo centralismo y las resistencias al cambio), el centro

<sup>20</sup> A la conclusión del presente estudio seguían ocurriendo cambios importantes en el contexto descrito.

temático del discurso es la renovación del propio SNTE: quiere dejar asentado, en tan solemne ocasión, que la nueva dirigencia sindical renovará tanto los procedimientos internos de la organización gremial como sus relaciones políticas.

Desde luego, atribuye al SNTE el logro del ANMEB, y afirma que el sindicato ha quedado como “el único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación”, el cual “vigilará el cumplimiento de los compromisos”.

Reconoce que también el sindicato “llegó a convertirse en protector de ineficiencias y deformaciones que, al paso de los años, se volvieron cargas económica y socialmente insostenibles”; pero “hay un nuevo proyecto sindical y un nuevo compromiso, una nueva relación con sus bases, con la sociedad y con el Estado”. Esquemáticamente enumera cinco rasgos de la nueva política sindical: madurez para reconocer qué hay que cambiar, establecimiento de nuevas alianzas, sindicalismo vigoroso, nueva cultura político-sindical que implica formas distintas de organización y participación al interior de la organización, y —algo muy novedoso en ese momento— desvinculación de las organizaciones partidarias, refiriéndose obviamente al partido oficial. “Los dirigentes seccionales o nacionales —afirmó— no podrán compartir sus responsabilidades sindicales con otras partidarias ni con puestos de elección popular. No habrá pretextos para confundir las responsabilidades de la arena partidista con la de los trabajadores de la educación.”

El discurso, por tanto, no se refiere a los compromisos específicos del Acuerdo, sino al nuevo rostro del SNTE. Respecto del tema de la participación social, relativamente soslayado en el ANMEB, conviene notar que hay sólo una alusión muy general, al afirmar que el SNTE estará abierto a las influencias de la sociedad y de su tiempo.

Mucho más interesante es el discurso del secretario Zedillo si se le compara con el texto del propio ANMEB, según se advierte en el cuadro de la página siguiente.

<i>Texto del acuerdo</i>	<i>Discurso del secretario Zedillo</i>
1. Se requieren más recursos.	1. Habrá más recursos. Y habrá más días de clases.
2. Federalismo (y asuntos relacionados).	2. Reorganización del sistema educativo. Explica nuevas atribuciones de la federación, los estados y los municipios. Equidad. Menciona Consejos municipales escolares. Transformaciones.
3. Participación social y sus ventajas. (El tema no integra un capítulo; se le consigna de modo marginal.)	3. En el tema anterior se hacen dos alusiones a la participación.
4. Reformulación de contenidos y materiales. Reforma integral, por asignaturas. Programas emergentes. Información y orientación a los maestros. Historia de México. Secundaria: regreso a las asignaturas y distribución horaria.	4. Reformulación de contenidos y materiales. Definición de educación “básica”. Detalla español, matemáticas, historia, geografía y civismo. Secundaria: por asignaturas y distribución horario.
5. Revaloración de la función magisterial. Nuevo aprecio social del maestro.	5. Revaloración de la función magisterial: formación inicial, reforma del currículo, actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial, reconocimiento al maestro.

El discurso del secretario sigue la misma estructura del texto del Acuerdo pero profundiza en varios de los rubros exponiéndolos con mayor detalle o añadiendo observaciones tendientes a precisar su sentido o a tranquilizar al sindicato. También adelanta algunos temas que aparecerán posteriormente en la Ley General de Educación.

En particular merece resaltarse la manera en que ambos

textos abordan la participación social, tema que al parecer no fue cabalmente acordado entre la SEP y el SNTE antes de la firma, por lo que no figura en el texto oficial con igual rango que el de los otros temas, aunque se aducen argumentos poderosos a su favor: desplegar la energía social para enriquecer la tarea escolar, eliminar la intermediación burocrática, lograr una comunicación más directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad, estimular el apoyo de los padres de familia para el aprendizaje de sus hijos, todo lo cual redundará en fortalecer el carácter integral de la educación. Además, de la participación social se espera que la comunidad siga más de cerca el funcionamiento y desempeño de sus escuelas.

El Acuerdo adelanta la creación de los cuerpos colegiados (Consejos) y de sus atribuciones, que habrán de concretarse en la LGE.

La argumentación de Zedillo a favor de la participación aparece menos estructurada pero es igualmente fuerte. Desde el tema de la reorganización del sistema educativo la menciona como esencial y afirma "una corresponsabilidad compartida entre escuela, padres de familia y comunidad". También al explicar la transferencia de los servicios a los estados y las nuevas atribuciones de las autoridades locales, aducirá que "se crearán consejos municipales en cada localidad" para estimular la participación. En suma, para el secretario, la participación es pieza esencial de la descentralización y debe estar en la base de la federalización que se busca.

#### LOS LOGROS INMEDIATOS

##### *La descentralización*<sup>21</sup>

La dimensión de la operación implicaba cautela: la SEP maneja un presupuesto de 36 650 millones de pesos, 25 000 de ellos

<sup>21</sup> Moctezuma Barragán, 1994, pp. 140 ss.

ejercidos en forma directa. De ese total, 24 200 millones correspondían a servicios personales. Los maestros federales de enseñanza básica sumaban más de un millón; se deberían transferir a los estados 513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y más de 100 000 inmuebles.

La matrícula en el ciclo 1992-1993 de preescolar era de 1.8 millones de niños, la de primaria de 9.2 millones, la de secundaria de 2.4 millones y la de normal de 251 000 estudiantes.<sup>22</sup> La ejecución fue inmediata y se pusieron en marcha reuniones temáticas con las autoridades de cada estado.

##### *La renovación curricular*

Sorprende la celeridad con que avanzó Zedillo en la renovación curricular. El mismo día de la firma del ANMEB anunció el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos que comprendía guías de trabajo, libros y materiales didácticos para cada asignatura y grado. En la secundaria se regresaba a la organización por asignaturas sustituyendo las áreas establecidas 20 años antes y se enfatizaba el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo.

Los nuevos planes y programas entraron en vigor en septiembre de 1992, tres meses después de firmado el ANMEB, y los nuevos libros de texto fueron apareciendo gradualmente. No obstante los tropiezos que se presentaron por las nuevas versiones de la historia de México (que obligaron incluso a guardar en bodega la edición hecha y a publicar "guías emergentes" para apoyar a los maestros) y el incidente de la exclusión, por la presión sindical, de la *Cartilla moral* de Alfonso Reyes del paquete de libros enviados a las escuelas, la renovación curricular fue pronto un proceso en plena marcha.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> La matrícula que se transferiría equivalía a la de Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay juntos.

<sup>23</sup> Se embodegaron 700 000 ejemplares de la *Cartilla*. El SNTE la objetó por contener alusiones a la "tradición occidental y cristiana".

En español se canceló el enfoque “lingüístico-estructural” de los setenta (núcleo del predicado, objeto directo, enunciado, gramema, etc.) que la SEP nunca llegó a evaluar; en cambio se enfatizó “la comunicación oral y escrita”.

En matemáticas se canceló el enfoque de la “teoría de conjuntos” y se introdujo el “conocimiento claro y aplicable a problemas concretos” de la asignatura.

Asimismo se revisó la concepción de la interdisciplinariedad y la de la integración por áreas que había restado precisión a los conocimientos y diluido, en el caso de historia, el conocimiento concreto y ordenado de los hechos, con su función socializadora, su poder simbólico y su sentido pedagógico. Se afirmó que “el debate sobre la historia de México debe continuar, estimulado por el proceso de maduración de la educación, fincando una buena parte de su éxito en la creciente participación social [...]”<sup>24</sup> Las áreas, además, provocaban, según se criticó, “una integración extralógica” y superficial.

En septiembre de 1992 se implantó también el Programa de Educación Preescolar, con un enfoque psicogenético y constructivista, y en agosto de 1993 se presentaron los planes y programas de primaria; posteriormente los de la secundaria.

Resumiendo, en la educación primaria se dio prioridad al dominio de la lectura, escritura y expresión oral; en los dos primeros grados se dedica a español 45% del tiempo escolar; del tercero al sexto 30%, y 25% a matemáticas. En el nuevo programa de esta última se distinguieron seis líneas: los números, sus relaciones y operaciones; medición, geometría, tratamiento de la información y el trabajo, y predicción y azar. A ciencias naturales, a partir del tercer grado se le dedican tres horas semanales; se enfoca a la preservación de la salud y la protección del medio ambiente. En el tercer grado historia, geografía y educación cívica se orientan a fortalecer el sentido de comunidad y el conocimiento del municipio y del estado.

<sup>24</sup> Moctezuma Barragán, 1994, pp. 144.

Historia, en particular, recibe esmerada atención: en cuarto grado se introduce un curso introductorio, y en quinto y sexto una revisión que prepara la relación de la historia de México con la universal.

También se trata de enfatizar la educación artística como parte de la formación integral: se define como el aprecio por las manifestaciones del espíritu humano y el cultivo del gusto y la sensibilidad; y la educación física como medio para promover el crecimiento sano, fortalecer la confianza y seguridad en sí mismo y fomentar la integración comunitaria.

Por otra parte, en la secundaria se distinguen actividades académicas y de desarrollo, que son educación artística, física y tecnológica. Se mantienen las prioridades de la primaria, enfatizando el desarrollo de la capacidad de aprender y la socialización del adolescente.

En suma, se busca el desarrollo de sujetos autónomos, reflexivos, críticos, responsables, creativos y solidarios.

### *El magisterio*

De inmediato se dieron pasos en torno a CM, a la formación normalista y a la actualización. CM quedó acordada como un sistema de promoción horizontal, con cinco niveles para los maestros de enseñanza básica a los que corresponderían importantes incrementos salariales. La SEP y el SNTE convinieron un esquema de evaluación del desempeño profesional que incorporaba grados académicos, antigüedad, acreditación de cursos de actualización y superación y conocimientos de la asignatura que se enseña. Empezó a operar el 14 de agosto de 1993.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Los incrementos salariales se calcularon sobre la base de la remuneración promedio de los de clase: la plaza inicial de nivel A: nueve horas (24.5% de diferencia); niveles A a B: 8.5 horas (53.6% de diferencia acumulable); nivel C: ocho horas (100% de diferencia acumulable); nivel D: siete horas (143% de

Se creó después una vertiente para personal directivo y personal técnico-pedagógico.<sup>26</sup>

Los factores de las evaluaciones (sobre 100 puntos) fueron: antigüedad (10 puntos), grado académico (15), examen de conocimientos (25), desempeño frente a grupo (35) —el cual comprende puntualidad, asistencia, planeación del curso, grado de aprendizaje de los alumnos (que se mide mediante exámenes a alumnos muestreados)— y relación con los padres de familia y la comunidad.

Las negociaciones con el sindicato implicaron 108 reuniones hasta 1992-1993; en 1993 CM había beneficiado a 450 000 maestros y otro personal.

En cuanto a la formación inicial y la actualización, se logró acordar un programa emergente que tendría dos etapas: agosto de 1992 y el ciclo 1993-1994 como etapa permanente. Se intensificó la participación de los gobiernos estatales y el recurso al satélite y a la televisión. Además se produjeron 40 títulos de libros, folletos y guías (11 millones) y se equiparon más de 1 000 sedes. A la primera fase asistieron cerca de un millón de maestros de los tres niveles básicos. A partir de esa primera experiencia el programa siguió perfeccionándose; se consolidó con los esfuerzos hechos en el campo de la actualización magisterial y la creación de 500 centros de maestros que quedaron instalados durante el siguiente sexenio.

#### EL DESARROLLO ULTERIOR

Hemos mencionado la celeridad con que, tras la firma del ANMEB, se pusieron en ejecución sus medidas o se impulsaron con ma-

diferencia acumulable); nivel E: siete horas (197.2% de diferencia acumulable). De esta manera es posible triplicar los ingresos a lo largo de la carrera.

<sup>26</sup> Posteriormente se creó la tercera vertiente, para el personal técnico, con lo cual CM empezó a servir como mecanismo de promoción escalafonaria vertical. (En la actualidad se habla de la cuarta vertiente, por supuesto no formalizada, que sería para promover a los dirigentes sindicales.)

yor intensidad procesos que estaban en marcha. Tuvo prioridad la transferencia a los estados de la operación y administración de los servicios de enseñanza básica, pero en las otras áreas —revisión de contenidos, producción de nuevos textos y atención al maestro (en particular la negociación de Carrera Magisterial)— también se intensificaron las actividades.

Se aceleraron asimismo los trabajos de preparación de la iniciativa de ley general de educación, la cual se envió al Congreso el 18 de noviembre de 1992. En ella se incluyeron disposiciones fundamentales para dar mayor organicidad a la legislación sobre educación básica, como la consagración del derecho a la educación, la obligación del Estado de impartir, además de primaria, preescolar y secundaria, otros tipos de educación; garantizar el carácter nacional de la educación, definir las atribuciones propias de cada nivel de gobierno y las concurrentes, y poner fin a la indefensión jurídica de los particulares, en congruencia con el texto constitucional. Además, en el proyecto de ley se incluyó la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, un importante articulado sobre la equidad, algunas normas fundamentales sobre financiamiento, el establecimiento del español como lengua nacional, el calendario escolar y un apartado sobre la participación social y sus respectivos consejos.

Al sobrevenir el cambio del secretario Zedillo por asumir éste la coordinación de la campaña presidencial de Luis Donaldo Colosio, sus sucesores Fernando Solana y José Ángel Pescador continuaron las nuevas políticas.

En el sexenio siguiente, Miguel Limón siguió las mismas líneas, como se advierte en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y como era de esperarse al estar en la presidencia el ex secretario Zedillo. Limón tuvo, sin embargo, márgenes para iniciativas propias en muchos campos (por ejemplo, mejoras en la gestión a nivel de la escuela, impulso a iniciativas de educación especial y de género, establecimiento de estándares de calidad, proyectos específicos de evaluación, reformas a

la enseñanza media superior y superior, y formación de valores) que caracterizaron su periodo.<sup>27</sup>

Después de julio de 2000 el presidente electo Vicente Fox organizó un amplio equipo de transición, que debería preparar su programa de gobierno.<sup>28</sup> En sus trabajos sobre la educación quedaron vigentes las grandes líneas negociadas en el ANMEB.

El actual sexenio 2001-2006, según su Programa Nacional de Educación, incorpora las políticas establecidas en el ANMEB en sus puntos esenciales, profundizando en algunas, como las relativas a la equidad y calidad, y añadiendo una valiosa perspectiva filosófica sobre el significado de la educación y del desarrollo.

Al cerrar el manuscrito de este libro, en el cuarto año del sexenio, serían muchos los comentarios por hacer, pero rebasarían los objetivos que nos hemos propuesto.<sup>29</sup>

#### LAS POLÍTICAS DE ESTADO DERIVADAS DEL ANMEB:

##### ¿QUÉ SON "POLÍTICAS DE ESTADO"?

Afirmar que del ANMEB han derivado políticas de Estado respecto de sus principales compromisos obliga a aclarar este término.

<sup>27</sup> Véase la entrevista con Miguel Limón.

<sup>28</sup> Al equipo de transición en educación pertenecieron Rafael Rangel Sostman (coord.), Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Margarita Zorrilla, Pablo Latapí Sarre, Julio Rubio, Roberto Rodríguez, Jesús Álvarez, Antonio Argüelles, Carlos Mijares López, Fernando Rivera Barroso, José Treviño Ábrego y Enrique Villa Rivera, además de otro grupo de colaboradores que trabajaban en diversas comisiones. Los investigadores que participamos (la mayoría de los cuales no éramos ni foxistas ni panistas sino que prestamos nuestra colaboración voluntaria por la trascendencia de la oportunidad) examinamos las políticas fundamentales del ANMEB como políticas de Estado ya establecidas, añadiendo otras perspectivas derivadas de las declaraciones y discursos del candidato Fox (tal, por ejemplo, la novedosa visión de la educación en 2025 y las cuatro "transiciones" que el país habrá de recorrer). (Equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, 2003.)

<sup>29</sup> Hay quienes hablan de una involución de la esperada transición, que no sólo no ha logrado dismantelar elementos fundamentales del régimen priista como el corporativismo gremial, sino por razones de debilidad política o de inexperiencia, los ha consolidado. Véanse las declaraciones del secretario Tamez (*Reforma*, 28 de julio de 2003, p. 10) que él mismo comenta en su entrevista.

Suele destacarse, al hablar de políticas de Estado, su continuidad a través del tiempo y de los cambios de gobierno, y éste es el punto de partida para considerar las que nos interesan. Se advierte una sorprendente continuidad en ciertas políticas adoptadas y seguidas por la SEP, derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) firmado el 18 de mayo de 1992; a partir de esa fecha, durante 12 años, cinco secretarios han mantenido sin cambios en lo sustancial esas políticas. Esta continuidad contrasta con la costumbre anterior de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia versión de una "reforma educativa" que se creía indispensable acuñar en sus propios términos, resaltando en ella más los cambios que la continuidad con los gobiernos anteriores.

Esta continuidad lleva a preguntarnos si detrás de ella hay otras características que precisamente garanticen esa continuidad. Entendiendo por "políticas" ciertos "modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad",<sup>30</sup> parece que lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea definida y ejercida por el gobierno en turno. El rango de política de Estado que muestra por su mayor estabilidad temporal, se asocia con otros requisitos (no todos esenciales), como los siguientes:

- que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación;
- que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo;
- que el público, particularmente los grupos ciudadanos

<sup>30</sup> Agradezco a Pedro Flores Crespo su colaboración para precisar la definición de políticas de Estado. En Luis F. Aguilar Villanueva, 1983 (en el estudio introductorio) puede verse la evolución de las ciencias políticas en la segunda mitad del siglo xx.



afectados por ella, la conozcan y en términos generales la acepten,  
 -y que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella de parte de las autoridades responsables de aplicarla.

Como ejemplos de políticas de Estado ancladas en la legislación (*Ley General de Educación*) pueden aducirse los siguientes: las estrategias para alcanzar la equidad educativa (art. 33); la función compensatoria de la federación (art. 34); la participación social en las escuelas (arts. 65-73); las disposiciones sobre evaluación (art. 47, IV); la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones (art. 50); o la de aportar a la educación recursos crecientes en términos reales (art. 27).<sup>31</sup>

El rango de política de Estado no es, por supuesto, irreversible; estas políticas pueden ser modificadas o abrogadas por las instancias gubernamentales, según su naturaleza; pero el ser aceptadas como "de Estado" y no sólo como "gubernamentales", les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad respecto de su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos.<sup>32</sup>

Con esta definición como guía es posible identificar en el

<sup>31</sup> Véase Pablo Latapí, 1996-2000, vol. v, p. 20.

<sup>32</sup> Ejemplos de políticas de Estado en educación los hay desde el pasado remoto: por muchas décadas la obligación de los gobiernos, establecida en la legislación, de procurar la cobertura máxima de la educación básica para responder a la demanda; de formar a los maestros necesarios o de reducir el número de alumnos por grupo; más recientemente, las políticas de financiamiento de la educación superior; o la provisión de entregar a los alumnos de primaria libros de texto gratuitos (que lleva ya 45 años), etc. Ejemplos de políticas de Estado que han dejado de serlo o se han modificado sustancialmente serían promover la acreditación de maestros autodidactas (que ejecutaba el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio) (IFCM); habilitar o capacitar como maestros a jóvenes sin formación especializada, adoptada desde los años sesenta y que actualmente ha sido asumida por la UPN o funciona en los ámbitos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) o de Educación Indígena; vincular las ramas aplicadas de la educación media superior con los sectores productivos, y otras.

ANMEB los cuatro ámbitos de políticas de Estado mencionadas. El objetivo de este estudio será examinar el contenido y la evolución de cada una de estas políticas, tanto antes como a partir de 1992 y hasta el momento presente.

#### EL ANMEB EN SU CONTEXTO

Las políticas educativas derivadas del ANMEB deben ubicarse en el contexto más amplio de las llamadas "políticas modernizadoras" introducidas desde 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid y definidas más plenamente por el de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994).

La "modernización" obedecía a dos impulsos: el distanciamiento respecto de las posturas posrevolucionarias (especialmente las de los sexenios de Echeverría y López Portillo consideradas populistas e ineficientes) y el propósito de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados (Martínez Rizo, 2001: 41).

Concebida esencialmente como un cambio en las orientaciones de las políticas económicas, la "modernización" se proponía reducir el peso del Estado y ampliar el libre juego de los mercados, impulsar la competitividad de los productos principalmente de exportación e incrementar la productividad real de la fuerza de trabajo. Por esto abarcaba también al sistema educativo, sobre el cual proyectaba varios cambios: la disminución de la gratuidad de los servicios, el fomento de la enseñanza privada, la descentralización y el énfasis en los valores de la llamada "sociedad del conocimiento".<sup>33</sup>

Los asuntos que eran objeto de negociación para el ANMEB tenían por tanto este marco de referencia ideológico y político.

<sup>33</sup> El Programa de Modernización de la Educación 1989-1994 (Poder Ejecutivo Federal, 1990) aplicaba estas orientaciones a la educación básica, la formación de docentes, la educación de los adultos, la capacitación para el trabajo, las enseñanzas media superior y superior, el posgrado y la investigación, los sistemas abiertos, la evaluación y los inmuebles del sector educativo.

No se esperaba ciertamente transformar en el corto plazo tendencias históricas del sistema educativo, pero sí movilizar a los principales actores políticos hacia las nuevas direcciones.

Como todo cambio importante, la “modernización” fue vista desde ópticas diferentes: mientras algunos sectores de la población (empresarios y clases media y alta) la valoraban como acertada y necesaria, otros (como los trabajadores y sus asociaciones gremiales) dudaban de sus efectos sobre las condiciones laborales, los salarios y las oportunidades de empleo. El debate sobre las políticas calificadas como neoliberales no se hizo esperar, aunque ni el gobierno ni el poder legislativo discutieron con seriedad sus implicaciones.

En el campo de la educación, si bien surgieron posiciones encontradas —por ejemplo, respecto del valor de la educación pública, su eficiencia y calidad, y las desigualdades de su distribución—, más que un debate público lo que se dio fue un proceso de negociación entre la SEP y el SNTE donde predominaron intereses concretos, más que tesis ideológicas. La divergencia de opiniones y valoraciones de la “modernización” educativa continúa hasta el presente, pese al carácter irreversible de las políticas adoptadas.

La exposición hecha sobre el contexto, contenido y consecuencias del ANMEB y de los compromisos que contiene permitirá comprender mejor el sentido de las entrevistas con los secretarios, objeto del capítulo II. En el capítulo III se analizará y documentará la evolución de las cuatro políticas mencionadas, ponderando los enfoques y el tratamiento dado por cada secretario a ellas y planteando algunas preguntas pendientes para el futuro.

## II. TESTIMONIOS

### ACERCA DE ERNESTO ZEDILLO

No hubo entrevista con el ex secretario Ernesto Zedillo, por lo que parece conveniente completar la información sobre su desempeño en esos años con una nota curricular y algunos testimonios de sus colaboradores más cercanos; esto complementará lo dicho en el capítulo I acerca de sus actividades al frente de la SEP.

*Nacido en el Distrito Federal en 1951, Ernesto Zedillo Ponce de León estudió la licenciatura en Economía (IPN, 1969-1972), y la maestría y doctorado también en Economía (Yale, 1974-1978). Previamente realizó un curso de proyectos de inversión en capital humano en la Universidad de Bradford, Inglaterra (1973) y de Economía en la Universidad de Colorado (1974); tuvo actividades de docencia en el IPN (1973-1974 y 1978-1980) y en El Colegio de México (1981-1983).*

*Desde 1978, a invitación de Leopoldo Solís, participó en investigación económica y análisis de la balanza de pagos en el Banco de México; en 1982 fue nombrado subgerente de investigación económica del propio Banco, cuyo director era Gustavo Romero Kolbeck. Desde entonces destacó como uno de los impulsores de la adopción de las políticas macroeconómicas de modernización del país. Fue el creador del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), organismo que permitió reestructurar la deuda de muchas empresas, facilitar su recuperación financiera y la conservación del empleo.*

*En 1987 fue nombrado subsecretario de Planeación y Control Presupuestal en la Secretaría de Programación y Presupuesto y participó en el diseño del Pacto de Solidaridad Económica.*

*En 1988 fue designado secretario de Programación y Presupuesto por el presidente Carlos Salinas de Gortari; tuvo a su cargo la ela-*

boración de los presupuestos de egresos de la Federación de 1989 a 1992; diseñó además los criterios de política económica que los sustentaron.<sup>1</sup>

*El contexto: Carlos Salinas y la SEP*

Sorprendió el nombramiento de Manuel Bartlett al frente de la SEP hecho por el presidente Carlos Salinas, ya que este funcionario provenía del ámbito de la Secretaría de Gobernación y del partido oficial. La designación se interpretó como recompensa a servicios prestados (entre otros la "caída del sistema" el día de las elecciones) o concesión a una corriente interna del PRI.

Salinas visualizaba la tarea de Bartlett en la SEP como el inicio de una profunda transformación de la educación que fuese coherente con las ambiciosas metas de "modernización" en las demás esferas del gobierno. El encargo como presidente electo a la revista *Nexos* de realizar un diagnóstico educativo evidencia este propósito.<sup>2</sup>

El nuevo presidente enfrentó turbulencias provenientes del SNTE desde el principio. Se recuerda que la maestra Elba Esther Gordillo, aunque creación política suya, agitó una campaña contra el secretario Bartlett; hubo también movilizaciones del Sindicato en 1990 y 1991 que entorpecieron los trabajos de reforma educativa que Bartlett había emprendido y significaron un desgaste para él.

Sin duda el principal fracaso de Bartlett en la SEP fue su incapacidad de negociar con el Sindicato la descentralización de la educación básica. Esto y el desprestigio en el medio magisterial de una reforma centrada en "el Modelo Operativo" hicieron decidir al presidente removerlo y sustituirlo por

<sup>1</sup> Fuentes: [http://zedilloworld.presidencia.gob.mx/Informes/6to Informe/html/biografia.html](http://zedilloworld.presidencia.gob.mx/Informes/6to%20Informe/html/biografia.html), y H. Musacchio, *Diccionario Enciclopédico de México*, tomo II, 1998.

<sup>2</sup> Véase Guevara Niebla, 1992 y 1993.

Ernesto Zedillo, aprovechando la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto que éste presidía.

Así llega Zedillo a la SEP el 7 de enero de 1992. Miembro del gabinete desde el principio del sexenio, pertenece al grupo de tecnócratas neoliberales protegidos y promovidos por Miguel Mancera Aguayo, desde el Banco de México. No tiene familiaridad ni particular interés en la política educativa; por temperamento rehuye las confrontaciones con sus adversarios y prefiere centrarse en tareas administrativas en las que se sabe eficaz. Para reencauzar las negociaciones con el sindicato, Salinas lo presenta con la lideresa Gordillo, quien para este momento se hace asesorar por Olac Fuentes Molinar, director entonces de la Fundación para la Cultura del Maestro sostenida por el SNTE. Así se inicia una relación de cercanía y asesoría de Fuentes Molinar con Ernesto Zedillo.

La reorganización de la SEP que emprendió Zedillo implicó la designación de nuevos subsecretarios. Gilberto Guevara Niebla había sido nombrado subsecretario directamente por el presidente Salinas, no por Zedillo, con la intención seguramente de legitimar al nuevo gobierno con la presencia de un conocido líder del movimiento estudiantil de 1968; por otra parte, se abría así la puerta a ideas renovadoras del sistema educativo. (GGN)<sup>3</sup>

En el grupo cercano al nuevo secretario de Educación figuraban varios colaboradores: entre ellos, Esteban Moctezuma, administrador de profesión y experimentado en negociaciones políticas; Carlos Mancera Corcuera, hijo del director del Banco de México (quien fungió al principio como su secretario particular), funcionario disciplinado y estudioso que disponía además de muy útiles relaciones en el medio de las finanzas

<sup>3</sup> Las citas de esta sección provienen de comunicaciones escritas u orales al autor, en abril de 2004, por Gilberto Guevara Niebla y Esteban Moctezuma, a petición del propio autor; su procedencia se indica en cada caso con las iniciales respectivas. En los dos casos se trata de opiniones externadas a título personal; Moctezuma Barragán fue especialmente enfático en que sus afirmaciones son enteramente personales y no hablaba "a nombre de nadie".

públicas, y Pascual García de Alba, economista neoclásico egresado de El Colegio de México y ex compañero de Zedillo, con excelentes credenciales académicas. Moctezuma Barragán ocupó primero la Oficialía Mayor y después la Subsecretaría de Planeación y Coordinación; más tarde, cuando Zedillo llega a la presidencia, será nombrado para otros altos puestos, entre otros el de secretario de Gobernación.

#### *La historia interna del ANMEB*

Zedillo se dio a la tarea encomendada de reanudar y llevar a término las negociaciones con el sindicato que irían tomando cuerpo en el ANMEB. Procedió con mucha reserva y pudo avanzar sobre todo gracias a la asesoría de Fuentes Molinar en lo pedagógico y de José Córdoba Montoya en lo político, desde la presidencia. (GGN)

#### *La descentralización*

Esteban Moctezuma llega a la SEP con Zedillo, el 7 de enero de 1992, y es nombrado Oficial Mayor para atender las relaciones laborales con el SNTE y los asuntos presupuestales. Lo primero se vincula con la continuación de las negociaciones en curso respecto de la descentralización; éstas eran difíciles, pues el Sindicato percibía la descentralización como una medida que lo pulverizaría; en esa óptica la habían presentado secretarios anteriores. El nuevo secretario introduce dos cambios en esa relación: por una parte, plantea una negociación muy intensa con el sindicato presentando el proyecto de la SEP no como un proyecto político-laboral, sino como un proyecto educativo, en el que el sindicato debiera participar, lo cual es percibido positivamente por la maestra Elba Esther, pues fortalece la posición sindical. De estas discusiones surge el término "federalización" en vez de la manejada "descentralización", pues se abre la

perspectiva de hacer intervenir a las autoridades locales en la política educativa, lo que también fortalecería a las secciones sindicales. Por otra parte, Zedillo tiene, desde el principio, una visión más amplia de la negociación con el sindicato, la cual no debe limitarse a la descentralización, sino cubrir otros tres temas: la renovación curricular y edición de nuevos libros de texto, la revaloración del magisterio y la participación social en las escuelas. (EMB)

A Moctezuma Barragán corresponderá atender la negociación de la descentralización, y a Guevara Niebla la renovación curricular y la edición de libros de texto; después de la firma del acuerdo, a Moctezuma, ya subsecretario de Coordinación y Planeación, se le encargará la negociación de Carrera Magisterial, la cual se prolonga, por lo que los otros dos temas se retrasan; al dejar la SEP Zedillo, y parte de su equipo en noviembre de 1992, no se había negociado en profundidad sobre participación social ni sobre el programa de actualización del magisterio. (EMB)

Por otra parte, Moctezuma como Oficial Mayor había reordenado e informatizado el área presupuestal de la Secretaría que antes se manejaba con instrumentos inadecuados.

Debe destacarse, en opinión de Moctezuma Barragán, que el ANMEB se logró gracias a la participación del sindicato; esto fue fruto del empeño de Zedillo en negociar intensamente con sus dirigentes y convencerlos de que al SNTE le convenía comprometerse con las reformas sustantivas que contenía el acuerdo.

#### *La revisión curricular*

Aprobado el acuerdo el secretario promovió la reorganización de la dependencia y un nuevo reglamento interno que afectó sobre todo a la educación básica, la cual debería ser prioritaria. Se creó la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la que dependerían las decisiones normativas sobre planes y programas de estudio, libros de texto y materiales, a cuyo frente

dejó a Guevara Niebla, quien recibió la encomienda de elaborar con gran premura un paquete de 42 libros como parte de un programa de materiales emergentes que deberían distribuirse en las escuelas el siguiente año escolar; Zedillo tomó la decisión de que los materiales fuesen producidos por la editorial privada Santillana. (GGN)

Esas prisas habrían de dar lugar a un conflicto: el secretario encomendó la elaboración de los libros de historia de México a un grupo de expertos bajo la coordinación de Héctor Aguilar Camín y Enrique Florescano, dos historiadores de primera línea, miembros del Consejo de Redacción de la revista *Nexos* y amigos del presidente Salinas. El asesor pedagógico de los libros fue Olac Fuentes, quien mantenía cercanía con Florescano. Éste y Aguilar Camín consideraron oportuno saldar cuentas con la historia nacional mitificada que se enseñaba en la escuela y elaboraron dos libros (uno para cuarto y otro para sexto de primaria) sobrios, objetivos, de calidad, aunque con algunos errores menores. Cuando se le presentaron al presidente, a éste le pareció que debería dejarse constancia en ellos de las realizaciones de su gestión, sugerencia recogida en dos párrafos adicionales en cada volumen. Otro nuevo elemento fue que en ellos se consignaba por primera vez la masacre de Tlatelolco de 1968, lo cual se hizo en términos relativamente sobrios pero en los que se responsabilizaba de los hechos, sin ambigüedades, al ejército. Los libros se imprimieron pero fueron recibidos con una ola de críticas: se les descalificaba por sus "errores y lagunas históricas". No hubo en rigor un debate serio sobre el asunto; lo que hubo fue un escándalo en los medios. (GGN)

Según Guevara Niebla, el secretario se asustó con este escándalo; el presidente Salinas reunió al gabinete para discutir el asunto; en vez de asistir a esa reunión Zedillo lo envió a él para que formalmente diese cuenta de la situación. Al final los libros impugnados fueron retirados de la circulación.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> "El trabajo se desarrolló con mil dificultades, comenzando con el hecho de que en el seno de la Subsecretaría se mantenían muchos cuadros del 'viejo

### *Carrera Magisterial*

El gran avance que se logró en la negociación de CM con el sindicato fue que se aceptara que el maestro sería evaluado, aunque más adelante la dirigencia sindical quiso echar marcha atrás y presionó para que se suprimiera el examen de conocimientos del maestro; la evaluación de los maestros es un avance que se ha mantenido hasta el presente. En cambio, el retraso en las negociaciones respecto de la actualización del magisterio persistió por varios años. (EMB)

### *Zedillo como secretario*

A Zedillo como secretario de Educación Moctezuma Barragán le reconoce la cualidad de leer mucho y aprender rápido; su mentalidad "moderna" y su profesión de economista lo llevaban a buscar soluciones prácticas. Enarboló varias ideas innovadoras como "el regreso a lo básico" o la necesidad de participación de los padres de familia en las escuelas; fue el primero en proponerlas dentro de la SEP. Además le reconoce otras cualidades: buscaba asesorarse de quienes sabían más, formó un grupo ejecutivo dentro de la Secretaría que traducían las ideas en medidas operativas y, además, encontraba gusto en los temas de educación; quería dejar huella transformando el sistema educativo con medidas prácticas que lo renovarían. (EMB)

Conviene señalar que esta visión "interna" de la construcción del ANMEB no era conocida hasta ahora; en particular, que

régimen' que tácitamente actuaban como saboteadores, y otros que tenían una calidad técnica mediocre [...] Cada documento que elaborábamos era enviado a Olac Fuentes, rector entonces de la Universidad Pedagógica... Zedillo me renviaba los textos con subrayados y correcciones, pero no hablaba conmigo; se rehusaba incluso a recibirme y cuando lo hacía se dirigía a mí con evidente molestia. En esas condiciones, con una excesiva presión de trabajo y sin una buena comunicación con mi jefe, me sobrevino un infarto y estuve a punto de perder la vida. Mientras estuve en el hospital, el secretario jamás se comunicó conmigo y poco después de recuperarme me pidió mi renuncia sin andarse por las ramas. Renuncié el 7 de enero de 1993."

la ampliación de este Acuerdo más allá del tema de la descentralización fue un mérito personal del secretario Zedillo.

*Ernesto Zedillo presidente*

Quedaría incompleta la información sobre Ernesto Zedillo pertinente para este libro, si no se comentaran algunos aspectos de su desempeño posterior como presidente de la República que afectaron la política educativa. Si bien Miguel Limón en su entrevista se refiere al apoyo que recibió de parte del presidente para continuar las políticas derivadas del ANMEB e impulsar otras iniciativas, hubo algunas decisiones muy importantes del presidente que afectaron profundamente el desarrollo educativo y deben ser tomadas en cuenta.

Pocos presidentes han gravado las finanzas públicas del país a largo plazo como Zedillo. Así lo registran aun analistas benévulos que, reconociendo que el “error de diciembre” fue resultado de las políticas monetaria y fiscal de Carlos Salinas de Gortari durante 1994 (inconsistentes con la tasa de cambio, pues no quiso devaluar la moneda), y que a esto se unió el propósito de transformar toda la deuda gubernamental de corto plazo contratada en pesos en instrumentos en dólares, concluyen que Salinas aumentó considerablemente el riesgo de la insolvencia (Lustig, 1995) y heredó a Zedillo una situación crítica.

Peró la crisis así desatada requirió un rescate de magnitud sin precedente promovido por el presidente Clinton y que se concertó con extraordinaria celeridad: estuvo armado a finales de enero de 1995. Su monto, de 50 000 millones de dólares (mdd), que no fue necesario utilizar, se integró por 20 000 millones del gobierno de Washington, 17 800 millones del Fondo Monetario Internacional, 10 000 millones del Banco de Pagos Internacionales, otros 1 000 millones de Canadá y 1 000 más de algunos países latinoamericanos. Clinton esgrimió razones económicas, de seguridad nacional y de prestigio, argumen-

tando que la estabilidad monetaria de México afectaba a toda la región latinoamericana y a otras economías emergentes, y que la acción de rescate era una prueba del liderazgo de los Estados Unidos. Sergio Aguayo (1998:290) afirma que “impuso condiciones sin precedentes al gobierno de México, el cual se vio obligado a profundizar todavía más la reestructuración económica que estaba realizando”.

En esa subordinación a las condiciones impuestas debe encontrarse probablemente la clave de muchas decisiones de política económica de Zedillo presidente, como el “rescate” bancario y la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), la pertinaz extranjerización de la banca y el “rescate” carretero; asimismo la prioridad dada al control de la inflación y a otras variables macroeconómicas; y también las rígidas políticas laborales y salariales terriblemente onerosas para las clases populares.<sup>5</sup>

Las consecuencias de estas decisiones —a fin de cuentas personales del presidente, no obstante sus condicionamientos estructurales— fueron devastadoras para el desarrollo del país y continúan siéndolo. Unidas a otros hechos como el desplome de la economía estadounidense debido al suceso del 11 de septiembre de 2001, han llevado a un estancamiento económico de graves efectos para el nivel de vida de las mayorías y la agudización de la pobreza. El desarrollo social y educativo han quedado relegados, dándose prioridad a la estabilidad macroeconómica, al control de la inflación y a las políticas restrictivas de los salarios de los trabajadores, en busca de alcanzar mayor competitividad, que aún no se evidencia.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ya antes, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, Zedillo había creado los Pidiregas que favorecían al inversionista privado con recursos federales. Actualmente (2004), sólo en inversiones de Pemex la deuda del país por este esquema llega a 28 000 millones de dólares. Este antecedente y otros varios muestran que Zedillo, aun antes de llegar a la SEP, era un convencido de la “modernización” de las políticas económicas de Salinas de Gortari.

<sup>6</sup> Al cierre de este libro (junio de 2004) el monto total de la deuda por el rescate bancario pasaba de un billón de pesos. Se aproxima el momento en que el gobierno federal tendrá que pagar a los bancos los primeros pagarés de deuda

Estas decisiones afectaron el desarrollo educativo durante el sexenio 1995-2000 y posteriormente, al menos de tres maneras: *a)* Debido al incremento y agudización de la pobreza, la calidad de la educación se ha visto profundamente afectada (bajos niveles de nutrición, deterioro del clima familiar, incapacidad de los padres para apoyar el trabajo escolar de sus hijos, presiones económicas sobre los maestros, etc.); rara vez se toma en cuenta que la esperanza no sólo es una virtud colectiva indispensable para el desarrollo, sino que se traduce en dinámicas operativas, de efectos incluso medibles, para los logros educativos personales y colectivos. *b)* Por la falta de empleos productivos y adecuadamente remunerados se ha distorsionado la relación entre los niveles de calificación producidos por el sistema educativo (principalmente a partir de la educación media) y los requeridos en el mercado de trabajo; así se han alterado también las estructuras salariales que estimulan a cursar esos niveles escolares. *c)* Finalmente, se afectaron las finanzas educativas al perder prioridad el gasto social: si bien durante los últimos años del sexenio anterior y durante 2001-2003 se lograron aumentos en algunos indicadores financieros de la educación, que en general se absorbieron en incrementos salariales, el gravamen de los "rescates" sobre el erario ha implicado cada año, sólo por el servicio a diversas deudas, una gran cantidad de recursos que hubiesen podido ser aplicados al gasto educativo. Esos recursos hubiesen podido "hacer la diferencia" entre la situación de mediocridad y penuria que hoy afronta nuestra educación y la alternativa ambiciosa de un desarrollo educativo de cara al futuro que necesitamos.

La evaluación de Zedillo desde el ángulo que interesa en este libro debe incluir, además de sus acciones al frente de la SEP justamente valoradas como extraordinarias, estas otras severamente negativas.

que asumió el IPAB para 2005, 219 000 millones de pesos a costa de nuestros impuestos; se configura así una carga que limitará por varias generaciones las posibilidades de desarrollo del país.

ENTREVISTA CON FERNANDO SOLANA  
(Realizada el 29 de abril y el 7 de octubre de 2003)

*Fernando Solana Morales nació en la ciudad de México en 1931. Realizó estudios de ingeniería civil (1948-1952); es licenciado en filosofía (1954-1956) y en ciencias políticas y administración pública (1959-1963), todas por la UNAM. Fue profesor (1962-1976) y secretario general de esta institución (1966-1970).*

*Miembro del PRI, pertenece al Consejo Consultivo del IEPES (1975-1978).*

*Ha sido miembro de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de México (1956-1966); subdirector de Planeación y Finanzas de la Conasupo (1970-1976); secretario de Comercio (enero-diciembre 1977) y secretario de Educación Pública (diciembre 1977-noviembre 1982), en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Fue presidente de la Reunión Mundial de Políticas Culturales de la UNESCO en los años ochenta.*

*Además ha sido director general del Banco Nacional de México (1982-1988) y presidente de la Asociación Mexicana de Bancos (1977-1988).*

*En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue secretario de Relaciones Exteriores (1988-1994).*

*Redactor y director de la revista Mañana (1952-1956), articulista de Novedades (1952-1956), director de la revista Transformación (1963-1964) y director de la Agencia Informac (1965-1966).*

*Autor de La planeación universitaria en México (1970); Historia de la educación pública en México (1981); y Tan lejos como llegue la educación (1982).*

*También es miembro del Colegio de Licenciados en Contaduría Pública y Administración de Empresas, de la Fundación Javier Barros Sierra, del Instituto Nacional de Administración Pública y del Instituto Politécnico Nacional.*

*Titular de la SEP (1977-1982)*

PL: Comentemos tu nombramiento la primera vez que fuiste titular de la Secretaría de Educación Pública.

FS: Lo primero que siempre recuerdo es mi desempeño en la secretaría general de la UNAM. El 21 de mayo de 1966 el rector Javier Barros Sierra me invitó como secretario general del equipo que llegaba a la Universidad Nacional Autónoma de México, después de la dramática caída del doctor Ignacio Chávez.

En aquella época el secretario general tenía responsabilidades muy amplias; coordinaba todas las actividades de las escuelas, facultades, institutos de investigación y, de alguna manera, también le tocaba dar orientación al quehacer universitario en el manejo de los problemas políticos. Todo eso me mantenía en acuerdo diario con Barros Sierra.

A la llegada del nuevo rector la Universidad navegaba entre grandes conflictos e inquietudes. Tuvimos que dedicar tiempo a serenar los ánimos, a concertar con los grupos disidentes, a reconstruir un ambiente de trabajo, de estudio, de seriedad en la gran casa.

Tres o cuatro meses después empezamos a trabajar mucho más directamente en la reforma académica. El rector Barros Sierra tenía ideas muy claras; no sólo había sido profesor durante muchos años en la Facultad de Ingeniería, sino también director de la misma y egresado de la Escuela Nacional Preparatoria; era una persona muy comprometida con la Universidad y muy conocedor de ella.

Lo primero que se propuso el rector Barros Sierra fue pasar de los esquemas de horarios a los de créditos. En segundo lugar, deseaba que la Universidad transmitiera conocimientos de carácter social y humanista a los estudiantes del área de ciencias, y conocimientos científicos a los estudiantes de las áreas sociales y de humanidades. Esto llevaría a hacer de la Universidad un centro universal de conocimientos, a poder validar créditos —en un porcentaje razonable— en cualquier

facultad y a que éstos fueran reconocidos en otras universidades.

El rector también quería fortalecer los estudios de posgrado y mejorar la calidad de la educación, abrir, estudiar y diseñar nuevos métodos de enseñanza (con ese fin se inauguró el Centro de Nuevos Métodos de Enseñanza). También se dieron los primeros pasos serios en la educación a distancia.

Todos esos planes y acciones requerían una reflexión a fondo de los temas educacionales.

Mi paso por la Universidad me sirvió para entender la complejidad de los problemas educativos, sobre todo los políticos, que acompañan a la educación en América Latina.

Años después, cuando López Portillo fue candidato a la presidencia de la República, sostuve varias conversaciones con él porque me pidió que pensara en una propuesta en materia educativa. De esas conversaciones con el candidato y virtual presidente concluí que los presidentes de México, quizá con dos únicas excepciones, tenían dos preocupaciones centrales respecto de la educación: que se gastara lo menos posible y que no hubiera conflictos políticos.

Era comprensible: la educación era el capítulo del gobierno más costoso y el más conflictivo. Para el presidente era importante que la educación impartida por el gobierno no costara demasiado. El presupuesto en educación absorbía entonces la cuarta parte del presupuesto federal.

Pero la preocupación mayor era que no hubiera conflictos en el sector educativo o, por lo menos, que no los hubiera mayores, ni con el sindicato de maestros ni con los estudiantes.

Lo que quiero subrayar es que los presidentes no tenían una visión de la educación como instrumento fundamental para construir una sociedad y un país más abierto, más consciente de sí mismo, menos desigual.

En épocas anteriores esa visión la tuvieron Álvaro Obregón con José Vasconcelos en Educación y Adolfo López Mateos con Jaime Torres Bodet en el mismo cargo. La tuvo López Portillo,



*¿El paso por la SEP te cambió en algo?*

*Solana:* Sin duda. Creo que he tenido mucha suerte en la vida, en muchos sentidos. Me tocó estar en Comercio y en Educación. La satisfacción más inmediata la tuve de mi participación en el Banco Nacional de México, porque ahí tenía resultados medibles cada mes. Pero la más profunda, la más personal, es la que tuve, sin duda, en la Secretaría de Educación y, en particular, en los espléndidos avances que se lograron en la "Primaria para todos los Niños".

Estoy convencido —a lo mejor es una fantasía mía— de que la libertad que tuvo el equipo, la creación de los famosos "comandos", hizo que a millones de mexicanos que tienen hoy veintitantos años les esté yendo mejor en la vida porque tuvieron acceso a la educación primaria.

Tener el privilegio de ser secretario de Educación Pública, haber conseguido que hubiera los recursos necesarios y apoyado a los funcionarios y maestros en lo que lograron, fue muy satisfactorio.

*Pescador:* La experiencia de ser secretario modificó definitivamente mis apreciaciones sobre el poder político y su ejercicio... Estando en el gabinete adquieres una idea muy clara del poder, creo que dejó en mí una huella imborrable...

Pocos están preparados para esa experiencia y ceden a los halagos: experimentan el poder como la práctica cotidiana de una relación de intercambio de favores... En ese medio nunca se habla con la verdad total: hay una simulación necesaria que algunos asimilan como

cuando ya gobernaba. Después creo que Carlos Salinas desarrolló una noción más profunda de la educación.

El grupo que formuló el programa de trabajo del presidente López Portillo lo dirigía e impulsaba fundamentalmente Julio Rodolfo Moctezuma. Él me llamó porque años antes había conocido mi tesis de licenciatura en ciencias políticas y administración pública sobre la teoría de la dirección pública; en

si fuese una virtud; creo que es una forma equivocada de ejercer el poder.

*Limón:* Sería inconcebible que una tarea de tanta intensidad no hubiera dejado en mí impactos y emociones que durarán toda la vida. Fue como si todo el recorrido anterior hubiera adquirido el mayor sentido al llegar a la Secretaría, pues el desempeño al frente de ella me permitió asumir el mayor reto que he enfrentado por la importancia que la educación tiene para un país como el nuestro. Nunca podré olvidar la enorme responsabilidad que sentí al estar al frente de una tarea a la que tantos mexicanos han entregado su mayor esfuerzo. Para mí fue un gran privilegio intentar honrar mediante el trabajo la causa de Vasconcelos y de Torres Bodet.

Servir a la gente desde la Secretaría fue la gran oportunidad de contribuir a la formación de mejores seres humanos, de buenos ciudadanos más preparados para la vida, para la convivencia, de ampliar el espacio de las oportunidades. Por ello asumí la tarea con todo entusiasmo. En el trayecto encontré estímulos y satisfacciones en medio de una realidad adversa. Desde luego que ese cargo amplió e hizo más profunda mi idea del país. Me dio una idea clara de lo que México ha podido hacer a lo largo de unas cuantas décadas, pero también me permitió constatar los límites, las urgencias y los plazos que habrán de vencerse para dar viabilidad a una nación tan abrumada por la desigualdad y por los problemas que derivan de ésta.

ella elaboré algunos esquemas de lo que era el poder y la administración pública en México.

Comparaba los organigramas del poder real —que mostraban al presidente del PRI como un instrumento del presidente de la República— con los organigramas oficiales que se desprenden de la Constitución de la República. Comparaba el gobierno de la formalidad constitucional —federalismo, divi-

sión de poderes, las jerarquías del Ejecutivo— con el gobierno real del presidencialismo apoyado por el partido y una administración pública centralista.

López Portillo me invitó a colaborar con su programa de trabajo en el grupo de Julio Rodolfo Moctezuma. Intervine en cuestiones educativas y de comercio, porque ya había creado Industrias Conasupo junto con Adrián Lajous. Me tocó concebir esa empresa, dirigirla y armar el equipo necesario. En dos años la convertimos en una gran industria de alimentos que siendo pública operaba bajo reglas de mercado y nos permitió superar buena parte de la competencia en aceites comestibles, pastas, harina de trigo, maíz industrializado, etcétera.

Eso lo conoció López Portillo y me tenía en muy buena opinión, lo cual me permitió, en su momento, convencerlo de que el motor del cambio estaba en impulsar realmente la educación.

PL: ¿Cuándo dejas la secretaría general de la UNAM?

FS: Desde mayo de 1970, cuando en un acto ejemplar de orden y calidad académica entrega Barros Sierra la rectoría a Pablo González Casanova. Obviamente esto fue mucho antes de que López Portillo asumiera la presidencia, en diciembre de 1976.

El primer encargo que me dio López Portillo fue el de secretario de Industria y Comercio, que poco después cambió a Secretaría de Comercio. Un año después, cuando decide retirar a Porfirio Muñoz Ledo, me invita y acepto ser secretario de Educación Pública (diciembre de 1977).

PL: ¿Por qué López Portillo no se entendía con Muñoz Ledo?

FS: Porfirio es brillante, echado para delante; le montó un proyecto espectacular al presidente con aquella frase de que “hay que disparar el arco a la luna para llegar lo más lejos posible”. Sin embargo, había la impresión de que Porfirio traía un proyecto político personal que no coincidía con el del presidente y que había hecho, en poco tiempo, concesiones excesivas al SNTE. En fin, el caso es que López Portillo me invitó a la SEP y acepté.

Así entré a Educación. Fue una sorpresa. Me llama el presidente para decirme: “Fernando, tiene que ayudarme con la cartera de Educación”. Educación me gustaba y traía muy metidas algunas ideas que habíamos concebido y diseñado en unas reuniones con Javier Barros Sierra en la Casa de Piedra, en Cuernavaca, desde 1969. En esas reuniones, que considero fundadoras de las cosas buenas que se hicieron en educación durante los 15 años siguientes, estuvieron Emilio Rosenbluth, Roger Díaz de Cossío, Enrique González Pedrero, Daniel Ruiz, Russell L. Ackoff y dos o tres especialistas más.

De ahí salimos con ideas muy claras de lo que se debía hacer. Las pusimos en práctica en la UNAM y tuvimos la suerte de que al salir de la Universidad en 1970 llegara a la SEP el ingeniero Víctor Bravo Ahuja, quien fue un buen secretario. Como subsecretario del ingeniero Bravo Ahuja entró el doctor Roger Díaz de Cossío, quien impulsó algunas acciones clave, como la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Colegio de Bachilleres, etc., propuestas que se concibieron en la Casa de Piedra. Hubo, pues, continuidad entre el ingeniero Bravo Ahuja y yo al entrar a la SEP.

Aquí debo hablar de Roger. Él había estado conmigo en Comercio como subsecretario y en la SEP sólo podía ofrecerle una dirección general, pues dejó la Subsecretaría. Ahí tienes el caso de un hombre con pasión por la educación y por realizar cosas, más que por seguir una carrera burocrática. Cumplió un año como director y me ayudó mucho en asuntos clave, luego fue subsecretario.

Me apoyé mucho en Roger y por supuesto en Emilio Rosenbluth como subsecretario de Planeación en Educación, con su estilo un poco distante, pero muy confiable en su capacidad analítica. También había invitado a Leopoldo Solís en Comercio y lo sostuve como subsecretario.

*El regreso a la SEP*

PL: Volviste al frente de la Secretaría de Educación Pública de 1993 a 1994.

FS: Uno comete errores graves y errores menores en la vida. De los dos o tres muy graves que he cometido, uno fue haber aceptado regresar a la SEP en 1993. Más tarde, en 1995, el presidente Ernesto Zedillo también me invitó a ser secretario de Educación. No acepté porque, si la segunda vez me resultó muy difícil hacer algo útil por los celos del equipo de trabajo heredado, más lo hubiera sido con Zedillo como presidente. Le agradecí y le agradezco la invitación que me hizo.

*Integración de una SEP dispersa*

PL: ¿Cómo replanteaste el trabajo en la SEP en 1977?

FS: Yo sabía lo mal que estaba la primaria: no había control en el país, los directores de educación primaria en cada estado de la República ocupaban posiciones político-sindicales nombrados por Carlos Jongitud Barrios, así que me propuse que "lo primero fuera la primaria".

Ésa fue, en efecto, mi prioridad, y me concreté a precisar cuáles serían los objetivos fundamentales y las acciones a seguir en esa monumental dependencia. Los programas, los trabajos y las metas las derivamos de esa prioridad.

Además, había que crear un ambiente de trabajo estimulante. Una condición fundamental para ello era que hubiera rumbo, prioridades claras, programas y metas. Otra era que se integrara el equipo. La Secretaría tenía decenas de oficinas dispersas por toda la ciudad. Los altos funcionarios no se conocían entre sí. Uno de los recursos que utilicé fue reunir, cada lunes, informalmente, durante una hora, a los 70 u 80 principales funcionarios (subsecretarios, directores generales, etc.) para tomar café. Nos reuníamos en el salón Bolívar y todos se iban

presentando, conociendo, platicando. Los directores empezaron a coordinarse con otros directores, los de un área platicaban con el subsecretario de otra. Al final les dirigía la palabra durante no más de tres minutos. Así se logró que el enorme aparato de la Secretaría se moviera, y que lo hiciera en una misma dirección.

La tercera estrategia que permitió integrar al equipo en torno a los objetivos comunes, que todos conocían, fue avanzar en la descentralización y desconcentración de recursos y de atribuciones.

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.

Un par de anécdotas:

Durante la primera gira a la que me invitó el presidente, nadie se le acercó al secretario de Educación Pública. A quien buscaban los interesados para resolver sus problemas era a José Luis Andrade, líder del SNTE en ese momento.

Cuando empecé a buscar a los gobernadores para organizar reuniones en los estados con los inspectores de educación, me decían los que eran amigos míos: "Qué bueno que viniste, pero aquí no tienes nada que hacer. Hay un arreglo con Jongitud, con el secretario de Gobernación, con el líder del sindicato de aquí. Si quieres te presto una oficina; me da mucho gusto verte; vamos a cenar con las señoras".

La SEP no tenía oficina 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 tomé una decisión contundente: nombrar delegados de la SEP en cada estado. Con la mayor discreción y cuida-

do fueron seleccionados 31 delegados entre maestros de gran prestigio y probada eficacia, ex gobernadores y directores estatales del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (Capfce). José Rogelio Álvarez, una persona muy ilustrada y honesta, amigo de Agustín Yáñez, me ayudó en esa selección.

Ya habíamos estudiado la situación, los recursos educativos y los problemas generales de cada estado. Se capacitó a los nuevos delegados en varias reuniones. Estamos hablando de mayo de 1977. En un par de años la Secretaría de Educación Pública llegó a tener, por primera vez en su historia, verdaderas delegaciones en cada estado de la República.

La primera reacción del sindicato no se hizo esperar. Cerca del día del maestro de ese primer año le informé a José Luis Andrade que había decidido nombrar representantes en cada uno de los estados. “Ahí están los maestros”, me contestó seco. “Sí, le dije, pero éstos son representantes del secretario” [no dije delegados]. Andrade terminó el breve diálogo con un “no me parece, pues... maestro”. En esa reunión hizo como que me disparaba con la mano en forma de una pistola, jugando, y yo reaccioné con el mismo gesto más rápido que él. Eso lo obligó a reír. Yo tenía muy clara la historia, sabía cómo era el Sindicato.

A los seis meses de que ocupé la Secretaría entraron los delegados y de inmediato les di mayor jerarquía que a los directores generales. Es la concepción weberiana del organigrama. En cada estado el delegado estaba por encima, incluso de los directores generales durante su estancia en la entidad. Nadie, ni los subsecretarios, podían hacer nada que él no autorizara.

En la Secretaría hubo reacciones. ¿Cómo iba a tener mando un delegado sobre un director general de primaria o de secundaria? Yo mismo les mostré cuál era la idea y fui a todas partes, fortaleciendo con todo mi apoyo a los delegados.

A varios directores —no muchos, cuatro o cinco, pero representativos— los convencí de que pasaran a ser delegados y se dieron cuenta de que no desmerecía su posición ni su ima-

gen. Al contrario, además de que ganaban un poco más, tenían más poder y margen de maniobra.

Obviamente, los delegados eran invitados, cuando venían a la ciudad de México, a los cafés de los lunes. Todos se dieron cuenta de que el fortalecimiento de las delegaciones iba en serio.

Los objetivos, programas y metas claras, la integración del equipo y la descentralización permitieron integrar una Secretaría que había estado muy dispersa, y asumir su dirección. Para lograrlo hubo primero que estructurarla y hacerla funcionar. Para ello las delegaciones y las reuniones de integración del equipo fueron determinantes.

En algunas tareas, por difíciles que sean, sales adelante si construyes un proyecto claro y tienes la capacidad administrativa necesaria. Son requisitos del liderazgo. Con ellos puedes distribuir las tareas derivadas de los objetivos, delegar funciones y responsabilidades en el equipo. Si no eres el líder no consigues la suma de esfuerzos en torno a objetivos precisos. Recuerdo a Jaime Torres Bodet: él supo ejercer un liderazgo respetuoso y amable, pero eficaz, a su paso por la SEP.

#### *Las principales acciones*

PL: ¿Cómo fortaleciste a la Secretaría en ese periodo?

ES: Con los nombramientos de los delegados y con presupuesto y oficinas decentes pude poner en movimiento muchas acciones de la Secretaría. Carlos Jongitud se preocupó mucho y se lo hizo saber a López Portillo, quien me dijo, en varias ocasiones, que la estabilidad dependía de algún modo del sindicato. Le di siempre la razón al presidente. Sin embargo, siempre que tuve que dar un paso atrás, daba tres hacia adelante. Así fui logrando avances sin fallarle al presidente. Con ello me gané cada vez más su confianza.

En cuanto a Jongitud, debo decir que muchas veces logré convencerlo del interés nacional de algunas medidas y él a mí

de la necesidad de darle su lugar al sindicato. Hubo sin embargo una tensión permanente, aunque con el tiempo se resignó y acabó, después de cuatro años, por tenerme simpatía. Al final fui testigo en el matrimonio de su hija.

La estrategia que seguí para desconcentrar el poder y librarla con el sindicato fue ir siempre adelante de él, anticipar su reacción pero sin darle tiempo a que previera e impidiera lo que íbamos haciendo. Cuando ellos venían, ya íbamos a otro asunto, y a otro. Cuando me atrasé y me alcanzó, el Sindicato ganó. Pero la Secretaría ganó la mayoría de las veces, porque casi siempre iba adelante.

PL: Cuando dices "fui adelante de ellos", ¿qué batallas pudiste ganar al sindicato? Recuerdo que encargaste un estudio sobre la acumulación de plazas.

FS: Una batalla ganada fue la reducción de las plazas comisionadas a las que te has referido. Otra solución fue el asunto de los pagos, que el SNTE quería seguir controlando. Y muchos más que surgían frecuentemente.

Otro aspecto importante en el fortalecimiento de la SEP fue el manejo del presupuesto de la Secretaría y del gasto en educación, que fueron subiendo respecto del producto<sup>7</sup> con la comprensión, confianza y apoyo de López Portillo.

En ese tema llegamos a hacer algo que en aquel entonces se veía fatal: devolverle dinero a la Tesorería de la Federación. Yo lo hice más de una vez, porque procurábamos racionalizar el gasto. ¿Por qué tirar un dinero que si se gastaba no serviría para algo útil y acaso sería desviado en manos de la corrupción? Nunca dejé a las personas capaces con proyectos viables y metas claras sin el apoyo financiero que necesitaran; con frecuencia rebasábamos metas con los recursos bien gastados y hasta sobraba dinero.

El problema en la administración no es tanto cuánto dine-

<sup>7</sup> El gasto total en educación representó (en pesos corrientes): en 1977, 4.5% del PIB; en 1982, 5.2% del PIB (SEP, 1982, vol. I, p. 490).

ro hay, sino cómo se gasta. En educación, lo que se requiere es liderazgo.

PL: En las delegaciones, sobre todo.

FS: Sí, cuando ya estaba eso bien estructurado. 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.

PL: ¿Qué otras prioridades tuvo la SEP en 1977-1982 que anticipaban las del ANMEB?

FS: A lo que doy más importancia de lo logrado entonces es a la Primaria para Todos los Niños. De todo lo hecho creo que es en lo que pusimos más pasión, amor, recursos y tiempo.<sup>8</sup> En las escuelas más alejadas íbamos a hablar con los instructores comunitarios del Conafe. Eran muchachos que habían terminado la secundaria. Les dábamos manuales especialmente preparados para capacitarlos como maestros de primaria. La responsabilidad social y el amor por la educación les permitió cumplir a satisfacción la tarea que se les encomendó. Tenían, entre otras cosas, que convencer a los papás de que les dieran alojamiento y que permitieran a los niños dejar de trabajar durante las horas de clases. Hubo muchos casos ejemplares de responsabilidad y eficiencia. Su gran instrumento fueron los libros que se prepararon para ellos, su motivación social y su entrega. Cada instructor comunitario que trabajó durante esos años sabe que abrió nuevos horizontes a la vida de decenas y en ocasiones de cientos de niños, hoy mexicanos adultos que, sin ellos y su esfuerzo, no hubieran tenido educación primaria.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo ha sido uno de los instrumentos más generosos y eficaces del sistema educativo mexicano durante las últimas décadas.

<sup>8</sup> La cobertura de la demanda de primaria se incrementó: de 85.8% (1976-1977) a 98% (1981-1982). La del primer grado de secundaria: de 78.1% a 87.5%. (La demanda se calcula como: población de 6 a 14 años, menos población de 6 a 14 con primaria terminada, más matriculados de 15 y más años en primaria) (SEP, 1982: vol. I, p. 489).

Cuando la educación primaria llegó a comunidades en las que no había ni 50, ni 20 niños, sino tres, cuatro o cinco, y no era posible asignarles un instructor comunitario, se construyeron las casas-albergue; llegó a haber decenas de ellas, con muchos niños en cada una.

Recuerdo historias que revelan hasta qué punto esas casas tuvieron efectos transformadores en las comunidades más pequeñas, en caseríos muy aislados y pobres del país. Hubo un niño que por primera vez en su vida vio a otro niño al llegar a la casa. Y otros que por primera vez vieron una pelota. Al llegar a esas casas los niños empezaban a socializar.

También estaban los internados indígenas en los que hubo abusos. Eran casas especiales para los niños del programa "Primaria para Todos". Fue una tarea colosal la que se hizo. La apreciación muchísimo. Se debió sobre todo a la dedicación de José Antonio Carranza. Una extensión de este proyecto fue el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), con el que se intentó llevar la primaria y la secundaria a las decenas de millones de mexicanos adultos que no habían terminado su educación básica.

En primaria logramos subir mucho su cobertura, llegamos a cubrir entre 1977 y 1982 hasta 98% de la demanda. Había niños que no estaban en la primaria porque sus padres no querían, sobre todo en el caso de las niñas. Pero todos los niños cuyos padres quisieron, tenían la posibilidad de entrar a la primaria. También hubo avances significativos en el nivel preescolar, que duplicó su matrícula.

Lamentablemente, poco después bajaron el esfuerzo, el compromiso y la pasión por llevar la primaria a todos los niños. Bajó al disminuir el presupuesto educativo de 1984-1985 con Miguel de la Madrid en la presidencia. Fue el típico caso de los recortes presupuestales a la educación. Ante cualquier decisión de ajuste presupuestal, lo primero que se preguntan algunos es: ¿Qué cuesta más? ¿Educación? ¿Qué más, Petróleos? Pues a recortar en educación y petróleo. Y así nos ha ido.

¿Qué es primero, la educación o el desarrollo? En alguna

ocasión, cuando proyectábamos el crecimiento de la secundaria, más de una persona que estaba en el grupo de trabajo planteó la inconveniencia de hacerlo. Si no podemos con los egresados de la primaria, ¿cómo vamos a impulsar la secundaria, cuando es mucho más caro atender a los alumnos de ese nivel? ¿Y quién va a dar empleo a estas personas? "Ya creas —me dijo uno de ellos— bastante problema con la primaria y ahora quieres impulsar la secundaria. ¿Quién les va a dar la preparatoria y la universidad, que es mucho más cara que la secundaria?"

No me querían dar recursos para la secundaria, a pesar de lo cual se amplió su cobertura. Con ello fue cambiando el índice de la escolaridad nacional.

En 1970 la escolaridad nacional alcanzaba apenas los tres años. Éramos un país, en promedio, de tercero de primaria. Actualmente apenas nos acercamos a ocho años, cuando necesitaríamos al menos 12 para poder competir a nivel mundial. Y también para ir consolidando la participación ciudadana y la democracia. Creo que el cambio democrático del país se debe en gran parte a esto. No podría imaginar el julio de 2000 si no hubiera aumentado la escolaridad por arriba de los siete grados.

Creo que durante el tiempo que trabajamos en la SEP, entre 1977 y 1982, se dio un gran impulso a la oferta educativa, particularmente a la primaria. Lástima que esto no continuó. De hecho, durante el gobierno de Miguel de la Madrid hubo una reducción enorme de recursos, de la que ya hablamos, que frenó el crecimiento de la oferta educativa.

PL: Tu quinquenio también fue muy importante por la creación de instituciones: la Universidad Pedagógica, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), el INEA, la Ley de Coordinación de Educación Superior, ¿cómo ves ahora esas grandes innovaciones?

FS: La UPN nació como un espacio sindical. Cuando llegué a la Secretaría tuve discusiones muy duras con el sindicato

*¿Cómo ves a distancia el poder político que ejerciste?*

*Solana:* Hay tareas que, por difíciles que sean, sales adelante si construyes un proyecto claro y tienes la capacidad administrativa necesaria. Son requisitos del liderazgo. Con ellos puedes distribuir las tareas derivadas de los objetivos, delegar funciones y responsabilidades en el equipo. Si no eres el líder no consigues la suma de esfuerzos en torno a objetivos precisos. Recuerdo a Jaime Torres Bodet: él supo ejercer un liderazgo respetuoso y amable, pero eficaz, a su paso por la SEP.

El problema en la administración no es tanto cuánto dinero hay, sino cómo se gasta. En educación lo que se requiere es liderazgo.

*Limón:* Desde el inicio de mi carrera me guió la convicción de que el poder es sólo el medio para realizar ideas y alcanzar propósitos. Sabemos que con facilidad puede llevar a perder el sentido de la realidad y al abuso. Por esto me ha parecido muy importante rodearme de personas inteligentes —de preferencia más inteligentes que uno— con quienes confrontar iniciativas y además superar las propias limitaciones; las personas caracterizadas por una moral fuerte son también un estímulo a la moderación; cuando se conforma un ambiente de trabajo así, es más fácil relativizar tus puntos de vista y tener presente tu falibilidad. Aun así te equivocas.

Fui muy afortunado en tener el poder de un secretario después de una carrera larga, pero todavía a una edad que me permitía contar con mucha energía. Siempre vi al poder con cierta distancia pero también sin miedo, sin aceptar todas sus condiciones y en consecuencia renunciando a algunas de sus expectativas. Es muy fácil que el poder ilusione y más fácil es que desengañe. Es bueno cultivar la gran disciplina que te exige pero también mantener cierta capacidad de disidencia. Mucho respeto la fuerza del poder pero también desprecio sus signos externos dirigidos a impresionar, a obtener el sometimiento. La rela-

ción con el poder me parece que se resume así: o puedes con él o él acaba contigo.

*Pescador:* Los secretarios de Educación entran al círculo íntimo del presidente donde se toman las decisiones; desde ahí conocen los asuntos con profundidad; ahí palpan la relación con los poderes Legislativo y Judicial y ven cómo se manejan los hilos del poder, en particular la manera como el gobierno considera a la sociedad. Esto en particular me impresionó: el equipo de gobierno veía a los ciudadanos con cierta displicencia, no como a una sociedad pensante en cuyo nombre se gobernaba. Estando en el gabinete adquieres una idea muy clara del poder; creo que dejó en mí una huella imborrable.

Me parece que esta experiencia perjudica la psicología de muchos políticos cercanos al presidente; un secretario tiene acceso directo e inmediato —casi siempre— al presidente, tiene seguridad aprobada por el Estado presidencial, muchos privilegios, acceso a informes confidenciales, dispone de un amplio margen en el uso de los recursos, se comunica con los gobernadores; cuando visita algún estado o municipio se le recibe como representante del presidente; vive el poder.

Pocos están preparados para esa experiencia y ceden a los halagos; experimentan el poder como la práctica continua de una relación de intercambio de favores: "Yo hablo bien de ti para que tú hables bien de mí, te doy para que me des [...]" y creen que en esto consiste gobernar. En ese medio nunca se habla con la verdad total; hay una simulación que algunos asimilan como si fuese una virtud. Creo que es una forma equivocada de ejercer el poder. Además, en ese entreverado de intereses y de prácticas establecidas, tú mismo te autolimitas, cambias en tu manera de ser, en tus percepciones y aun en tus ideales; lo conveniente suplanta a lo deseable, la visión de corto plazo a la de largo alcance. Yo lo experimenté.

para convencerlo del papel que debería asumir la universidad y de la responsabilidad y autoridad del secretario.

Otro tema que estaba también entre los objetivos en 1978 era el vínculo entre la educación y la producción. Estoy en contra de quienes piensan que la única responsabilidad de la educación es formar trabajadores y empleados eficientes para las empresas. Pero también creo que, en algunas especialidades, debe haber una vinculación entre la escuela y el trabajo. Educar implica mucho más que eso. Se trata de formar personas capaces de realizar con mayor plenitud su vida (libertad, creatividad, responsabilidad, iniciativa personal), al mismo tiempo que son eficientes en su trabajo.

La creación del Conalep tuvo como objetivo vincular más estrechamente la educación técnica media superior con los empleadores. Y se logró con gran éxito. Rápidamente creció en todo el territorio nacional, a través de cientos de planteles, bien instalados, con laboratorios adecuados y en cuyos consejos participaban pequeños empresarios de cada localidad.

El primer director del Conalep fue José Antonio Padilla Segura, quien había sido secretario de Comunicaciones y Obras Públicas y director del Instituto Politécnico Nacional. Aplicó toda su experiencia y esfuerzo para crear una gran institución que ha servido mucho al país.

Años después, en otro momento, se resolvió dar al Conalep la doble salida, la técnica y la profesional; afortunadamente no se le ha retirado la función de ofrecer carreras técnicas profesionales. He visto funcionar Conalep en varias regiones del país. En general siguen trabajando bien y sus egresados consiguen empleo mucho más fácilmente que los de otras instituciones.

Creo que el Conalep merecería un nuevo impulso. Me gustaría que hubiera más Conalep, egresando a jóvenes que siguen ilusionados con la licenciatura, pero que les provoca frustraciones, primero porque pocos la terminan y, después, porque cuando logran terminarla, no consiguen los ingresos ni el reconocimiento que esperaban. Para mucha gente, en una sociedad tan des-

igual como la nuestra, los Conalep abren un enorme camino para proyectos que vinculen de manera más directa la educación media superior con los requerimientos del mercado laboral.

PL: Sería otra alternativa del reciclaje para maestros: maestros de materias aplicadas.

FS: Sin duda, así lo veo también. Por otra parte, me llama la atención el éxito de esta vinculación que he visto en varios estados y cómo aprecian a los muchachos del Conalep.

En cambio, el proyecto del reconocimiento de las capacidades laborales —Conocer— que años después la SEP importó del Reino Unido,<sup>9</sup> en donde también fracasó posteriormente, costó millones de dólares sin haber logrado los resultados esperados.

Respecto del INEA, que creamos en aquellos años bajo la dirección de Miguel Alonso, ha tenido dificultades. La más grave ha sido la falta de recursos. En los últimos años el Instituto ha recibido menos de 1% del presupuesto total de la SEP. Con tan pocos recursos es imposible atender a los casi 33 millones de mexicanos adultos que no han terminado su educación básica.

El INEA podría, con creatividad, ofrecer un gran espacio para resolver el enorme rezago educativo del país si el gobierno se decidiera a duplicar su presupuesto anual durante varios años.

Otra cosa que se hizo bien en aquel periodo fue impulsar y renovar la telesecundaria. Ya existía, pero se le dio un gran apoyo. Se amplió su cobertura y se mejoró la calidad. El doctor Roger Díaz de Cossío, que tantos y tan positivos servicios ha prestado a la educación durante muchas décadas, la dirigió en aquellos años.

#### *El maestro y su formación*

PL: Siempre has afirmado que la calidad de la educación depende de la calidad del magisterio. Pero el magisterio mexica-

<sup>9</sup> Se refiere al proyecto "Educación Basada en Normas de Competencia" que evalúa y certifica competencias laborales. (Según una nota de prensa, fue cancelado en mayo de 2004). (PLS)



no es un conglomerado de generaciones de formación variada y de motivaciones y vocaciones diferentes. Aumentar los sueldos no garantiza que los profesores mejoren su preparación; aunque les dotes de tecnología y materiales didácticos, no por eso van a ser mejores maestros.

FS: En la formación de los maestros mexicanos influye, obviamente, la problemática social del país. Muchos jóvenes de clase media baja han buscado resolver su problema de ocupación e ingresos, sin tener vocación docente, incorporándose a la escuela normal que les asegura una carrera corta y una plaza para el resto de su vida.

Ese problema social facilita que el sistema, y el SNTE en particular, utilicen, en ocasiones, a algunos maestros como instrumento de sus intereses políticos, en demérito de la superación del propio magisterio y de la educación.

Un tercer factor ha sido la pérdida de la mística de la carrera magisterial. Con todos sus abusos y sus defectos, la Revolución creó una mística nacionalista, una mística social, y muchas generaciones de maestros se formaron en ella entre 1930 y 1970. Cuando llegamos a la SEP aún había profesores herederos de la convicción y el espíritu de los mejores momentos de José Vasconcelos, reforzados posteriormente en los años de don Jaime Torres Bodet.

PL: ¿Consideras que se podrían salvar ciertos valores del normalismo como la vinculación de la educación con la soberanía nacional, la justicia social, la educación laica y la descontaminación del sindicalismo de las prácticas de corrupción?

FS: Sí se puede, con un proyecto educativo. Que la población no esté creciendo tanto como antes y que hayan cambiado las pirámides demográficas hace que hoy sobren maestros. Las escuelas normales dejaron de ser un canal para lograr una ocupación decorosa, aceptablemente remunerada.

### *Una propuesta para reformar las escuelas normales*

Estamos en una situación en que, si no se le da una salida a fondo hoy, en 2004, será un problema en los próximos cinco o 10 años. La única solución que veo a este problema sería una propuesta con los puntos siguientes: cerrar la inscripción al primer año de las escuelas normales hasta que no se equilibre el número de egresados con la necesidad que haya de ellos; ofrecer salidas de corta duración a los estudiantes matriculados; asimismo ofrecer a los maestros de estas instituciones que no fuesen aptos para sus funciones opciones atractivas de reciclaje para funciones hoy necesarias en el sistema educativo; decidir qué escuelas conviene que continúen con el debido rediseño de su oferta de programas académicos, y estimular la apertura de nuevas opciones de formación del magisterio en instituciones de educación superior públicas y privadas.

Es muy difícil formar maestros con carrera a nivel profesional que acepten trabajar en comunidades remotas y en pequeños caseríos. En aquellos años, cuando se les convencía y aceptaban atender a esos niños tan aislados, regresaban a las pocas semanas. Los instructores comunitarios se formaron para sustituir de alguna manera a los maestros que no quieren ir a esos lugares. Naturalmente, los instructores comunitarios pueden dedicar a esa tarea uno o cuando más dos años de su vida, para luego continuar sus estudios superiores. Por eso el programa de formación de instructores comunitarios será indispensable mientras existan decenas de miles de pequeñas comunidades aisladas, en donde el Conafe ha realizado una tarea excepcional.

La carrera magisterial no debe ser ya un proceso de formación que tenga como única salida el empleo en las escuelas normales. Al avanzar en su formación profesional deberían tener siempre opciones para dedicarse a otras actividades, como ocurre en cualquier universidad moderna. Sin duda, uno de los grandes problemas de la educación superior en México es

la inflexibilidad de los programas de estudio de las universidades públicas y privadas. Cuando se cuenta con programas flexibles que permiten la movilidad entre diferentes carreras y entre universidades, la formación es mucho más integral, las vocaciones tienen más opciones y la posibilidad de una buena remuneración al terminar los estudios es mayor.

Necesitamos normalistas que tengan más opciones ocupacionales, de modo que al terminar su formación profesional pudieran optar por otras actividades y no quedar atrapados entre la profesión magisterial y el control del sindicato.

Habría que diseñar y aplicar un gran proyecto para formar menos y mejores maestros, y a los que ya están ofrecerles una re-capacitación que les dé opciones ocupacionales en otras áreas.

No van a ser soluciones fáciles.

PL: ¿Ves viabilidad en una negociación sindical de esa magnitud, en concreto con el SNTE? ¿Hay dentro del comité nacional elementos capaces de entender y sentarse a la mesa para negociar una solución de ese calibre?

FS: Esto va más allá del SNTE: hace falta un liderazgo nacional para resolver el problema del corporativismo sindical. Pero me parece que hay condiciones menos malas que antes.

PL: A las normales privadas que están formando a 40% de los nuevos maestros, ¿qué tratamiento les darías?, ¿el mismo?

FS: Hay que advertirles de este problema y recomendarles a todas que ofrezcan licenciaturas completas y se orienten a formaciones más flexibles en sus opciones laborales. En el sistema público podemos formar mucha gente en actividades complementarias al ejercicio directo de la enseñanza. A las escuelas privadas sólo se les pueden hacer recomendaciones.

PL: ¿Hay algún nicho especial para la Universidad Pedagógica Nacional y su red?

FS: Naturalmente que lo hay, en la medida en que hubiese un replanteamiento de fondo en la formación del magisterio.

### *Televisión y educación: ¿códigos de ética?*

PL: En tu primer periodo en la Secretaría, ¿ponderaste el problema que plantea la televisión a la educación? ¿Cómo lo planteabas? ¿Era posible llegar a Emilio Azcárraga con un planteamiento favorable a la educación?

FS: No. Las empresas televisivas son muy poderosas y han tenido durante muchos años un enfoque estrictamente comercial. Hacen pequeñas concesiones, como dedicar un canal de menor audiencia a programas culturales. Pero lamentablemente la información, los valores, los estilos de vida y la cultura que se transmiten por los canales comerciales no ayudan a formar, como algunos deseáramos, a las nuevas generaciones de mexicanos. Obviamente hay excepciones.

Sería una aportación fundamental que el Estado tuviera canales de televisión bien dirigidos y orientados a educar a la población. Los tienen en España, en Francia y en el Reino Unido. En los Estados Unidos existen los canales "públicos", organizaciones privadas que se dedican a hacer televisión de calidad.

Desde luego la televisión comercial, orientada por padres de familia responsables y utilizada con moderación, puede ser un factor de formación y educación de gran utilidad. Una distribución inteligente del tiempo de los niños entre la tarea, la televisión y la computadora estaría formando una generación mucho más informada y alerta que las del pasado.

Más allá de la televisión comercial, estamos inmersos en un nuevo mundo en donde la información y los mensajes nos abruma, al grado de que no hay tiempo para procesarlos, asumirlos y utilizarlos de manera positiva. En este sentido, un objetivo de la educación contemporánea debe ser capacitar a los estudiantes para ayudarles a controlar los flujos de información que les llegan, utilizándolos en su beneficio, y no que los flujos de información los controlen a ellos.

El futuro de la sociedad global dependerá, en buena medi-

da, de que las nuevas generaciones sean capaces de controlar los flujos de información y discernir sus contenidos.

PL: ¿Crees que serían eficaces los códigos de ética y con qué condiciones?

FS: Sin duda. Lo son para las empresas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde) insiste en el manejo de códigos de ética en las corporaciones. Están funcionando después de la crisis que hubo en los Estados Unidos con el escándalo de Enron y de otras empresas, como los bancos que abusaron de los clientes y los acreedores de los deudores.

Actualmente en los consejos de administración de las mejores empresas están en vigor códigos de ética que incluyen sanciones para los consejeros que no los respeten.

También debiera haber códigos de ética que fueran aceptados por los directivos, reporteros, analistas y comentaristas que trabajan en periódicos, radiodifusoras y televisoras. Estos códigos deberían incluir normas de conducta y responsabilidad social concretas y precisas. El Estado podría recomendar y eventualmente exigir el establecimiento de estos códigos como condición para otorgar las concesiones del espectro radioeléctrico.

PL: La vigilancia y evaluación de su cumplimiento tendrían que ser independientes.

FS: Tendrían que serlo, y hay medios para lograrlo. Se podría observar el cumplimiento de los códigos de ética con base en los cuales se hayan dado las concesiones a los medios de difusión. Condicionar las concesiones al cumplimiento de códigos de ética sería más importante que todo lo que actualmente les exige la Secretaría de Gobernación a los concesionarios de radio y televisión.

PL: Recuerda que ya existe el Observatorio Ciudadano de la Educación, una instancia de control social; ya llevamos cinco años trabajando. Platicando con varios investigadores surgió la idea de crear una instancia de contraloría social;

hemos publicado más de 120 comunicados quincenales en *La Jornada*.<sup>10</sup>

FS: Me gusta la idea de presionar al Estado para que la renovación de las concesiones se haga con base en el cumplimiento de un código de ética que implique sanciones. Un código que, por ejemplo, establezca horarios para determinadas imágenes. La televisión llega al hogar de manera total como portadora de violencia en todas sus variantes. La limitación de esas exhibiciones sería una manera de ayudar a recuperar la calidad espiritual de la sociedad.

#### *El servicio civil de carrera*

PL: La necesidad de modernizar y hacer más funcional a la Secretaría de Educación Pública es insoslayable. Preocupa la continuidad y actualización de sus cuadros técnicos. Cuando llega un nuevo secretario suele traer gente improvisada a los puestos técnicos. ¿Qué tipo de sistema se podría implantar en una gran secretaría como la de Educación Pública?

FS: Recientemente se aprobó la nueva Ley de Servicio Civil de Carrera, que será aplicada también en la Secretaría de Educación Pública. No me gusta esa ley porque hace permanentes muchos más niveles administrativos de los que hacen falta. En otras épocas había un secretario, pocos subsecretarios, directores generales, jefes de departamento y jefes de oficina. Ahora hay secretario, subsecretarios, coordinadores, muchos directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, directores adjuntos, subdirectores y subdirectores adjuntos.

Esta ley se promulgó argumentando razones de modernización administrativa, pero se están congelando miles de puestos burocráticos que no sólo no hacen falta y cuestan mucho dinero, sino que entorpecen la buena administración.

<sup>10</sup> Página web del Observatorio Ciudadano de la Educación: [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org).

Lo primero que tiene que hacer cualquier organización que quiera elevar su productividad es reducir lo más posible los niveles que existan entre el director general y el más modesto trabajador. Cuando hay demasiados puestos abajo de un director tiene que inventarse alguna actividad y se entorpece el trabajo. En la SEP, antes de congelar las plazas existentes, conviene reducir niveles.

PL: La multiplicación de niveles parece ir totalmente en contra del propósito de reducir las oficinas centrales y de reestructurar esta dependencia; el PNE anuncia un proyecto muy ambicioso con este propósito, que además reforzaría los equipos estatales.

FS: Sería bueno reforzar los equipos estatales, que en varios estados están funcionando mejor. Veo muy positivas, por ejemplo, las reuniones, cada tres meses, de los secretarios de Educación de los estados con el secretario de Educación Pública federal. Yo las tenía con los delegados y eran muy activas y estimulantes para nosotros y para ellos.

#### *Educar es el desarrollo de las personas*

PL: Tu idea acerca del desarrollo, como "desarrollo de las personas" y no de cosas ni de riqueza, ¿de dónde viene y cómo la fraguas? ¿La concretas al inicio de ese periodo?

FS: El objetivo fundamental de la educación es el desarrollo de las personas. Que cada una sea capaz de darse a sí misma una mejor manera de vivir y de convivir, de producir, de competir, pero también de ser solidaria. El desarrollo no son solamente los índices económicos.

En el último anuario estadístico del Banco Mundial (2003) somos la décima economía del mundo, un poco abajo de España y arriba de Brasil. Pero en el producto por habitante estamos en el lugar 66 y en el índice de "desarrollo humano" ocupamos, lamentablemente, la posición 55.

PL: No es que crea que el desarrollo de las personas sea ajeno al desarrollo económico y social del país. Lo que creo es que son las personas que se desarrollan las que impulsan el crecimiento económico y social.

PL: ¿Cómo veías desde la SEP las desigualdades sociales y educativas? ¿Sería factible mandar a los mejores maestros a las escuelas más pobres, hablando de desigualdades?

FS: No sería fácil; por ahora se me haría imposible, dadas las inercias sindicales. Pero creo que algo se puede hacer: pagar salarios mucho mejores en las escuelas más pobres de los estados más atrasados del país. Unos maestros recibirían 30% de sobresueldo, otros 20% y los demás 10%. Sería un sobresueldo que se daría a las comunidades más pobres. Claro que se puede.

PL: ¿Qué puede hacer el sistema educativo ante la desigualdad social, realistamente, y hacia dónde vamos en este país donde las desigualdades son crecientes?

FS: Vamos hacia la polarización. La universidad pública era un crisol de las clases sociales. Antes los dirigentes egresaban de la UNAM. Ya no es así. Hoy por hoy, quienes estudian en las universidades privadas de élite y tienen el dinero para pagar estudios en el extranjero, regresan a ocupar los puestos directivos.

Esto tiene que ver también con el debate sobre nuestra identidad como mexicanos, con las respuestas a preguntas como ¿qué es ser mexicano hoy? Mi respuesta ante esta pregunta en la Universidad Iberoamericana fue: "ser mexicano es querer ser mexicano". Esa razón es más importante que compartir otras coincidencias como el idioma, el territorio o la historia.

PL: Sobre las universidades públicas en general, ¿qué comentario harías para el momento actual?

FS: En América Latina la universidad pública está en una situación de alto riesgo, cerca de un momento muy crítico, pero sigue siendo indispensable.

Es un hecho que la universidad pública ha contribuido a la

movilidad social y moderado la desigualdad educativa. Hubo años en que tuvo un papel más amplio en nuestro país. Ahora ha venido a menos en general y se ha reducido su efecto a favor de los grupos sociales de menores ingresos.

Un problema es que los gobiernos siempre han visto en la universidad su alto costo. Prestigia al gobierno que las crea, pero luego le cuestan dinero y, como además son centros de pensamiento crítico y eventualmente de movilización social, le molestan políticamente.

A la educación superior hay que replantearla de manera integral. La principal razón del éxito del sistema universitario estadounidense es la competencia. Desde los principios de su historia Harvard empezó a competir por los apoyos financieros, por los mejores profesores, por los mejores estudiantes y por los premios Nobel.

En cambio en América Latina, en algunos casos, llegan a ser instrumento de los gobiernos, de grupos de políticos o de camarillas de burócratas, académicos o trabajadores sindicalizados de su propio seno.

A la universidad pública en América Latina hay que darle una solución. Y es urgente, porque en los casos en que se ha deteriorado sólo forma cuadros de profesionales de muy baja calidad, que reproducen las condiciones de desigualdad y polarización de las sociedades latinoamericanas.

La solución de las universidades públicas empieza por la seguridad de sus espacios, que tiene que ser responsabilidad de las autoridades encargadas del orden.

En segundo lugar, tiene que asegurarse la calidad de los maestros, para lo cual no bastan los actuales procesos de selección de ingreso. Hay que incluir mecanismos de exclusión de los maestros que no cumplen o no se superan.

En tercer lugar, se debe dar mayor apoyo a los estudiantes (incluidas becas de manutención cuando lo merezcan) y exigirles los mejores resultados.

Esa selección no se realiza en las universidades públicas

debido a la contaminación política y la conflictividad social. Esta solución requiere del esfuerzo no sólo de las autoridades universitarias, sino de toda la sociedad y del gobierno.

Cuando ocupé la secretaría general de la UNAM se discutió si convenía dedicar parte de los recursos que se recibían a un instituto nacional de becas. El alumno que recibiera una beca podría aplicarla de acuerdo con sus capacidades de estudio y necesidades. Serían becas de matrícula e incluso de sostenimiento. Esta idea podría revivirse. Obviamente se trata de una propuesta que requeriría de financiamiento especial y, por tanto, es un asunto no sólo de las autoridades universitarias sino, sobre todo, de los gobiernos.

Se necesita una decisión de Estado para poner orden en las universidades y asegurarles sus subsidios. Otro problema es el poder político que han cobrado los sindicatos de algunas universidades.

PL: ¿Y las universidades privadas? ¿No crees que sin pretenderlo segregan a una clase social y la hacen sentirse superior?

FS: Creo que para que un proyecto privado crezca en la economía de mercado en que estamos, tiene que haber libertad de acción para las universidades privadas.

PL: Universidades privadas y además extranjeras... Están llegando ya las estadounidenses...

FS: Y comprando las mexicanas o dando cursos al alimón con ellas. Eso no creo que se pueda evitar, dado el proceso de globalización. Lo que sí se puede y debe hacer es establecer una regulación clara en una nueva ley de educación superior.

#### *Reducir el poder del corporativismo sindical*

PL: Y para ir cerrando esta charla, Fernando, ¿cómo crees que puede evolucionar ese cogobierno entre el SNTE y la SEP?

FS: Del triunfo de Fox yo esperaba que se moderara el poder del corporativismo sindical. Mientras México no ajuste

cuentas con el corporativismo, no logrará la transparencia y la igualdad propias de una democracia más ilustrada y abierta.

PL: ¿Entonces consideras que la decisión de limitar el poder del sindicato tiene que ser del presidente?

FS: Creo que la modernización del sindicalismo en México es una decisión y una operación del más alto nivel.

PL: ¿Qué pasos habría que dar para dismantelar las prácticas sindicales viciadas?

FS: El punto de partida sería que cada sindicato tuviera que arreglarse con el gobierno de su estado, aunque pudiera existir una federación o una confederación nacional de sindicatos de maestros y de educadores de escuelas públicas y privadas.

En segundo lugar, creo que hay que seguir mejorando la capacitación del magisterio y procurando un mejor salario para los maestros, pero que corresponda a resultados.

En el Banco Nacional de México yo, como director general, no era quien más ganaba. En un instituto de investigaciones en los Estados Unidos, Alemania o Inglaterra, quien gana más no es el director sino el mejor investigador, el que más publicaciones o más tiempo tiene.

Debería haber una carrera administrativa en educación, pero eso de que el premio del maestro sea llegar a ser director, supervisor y luego a otro puesto administrativo, acaba con los mejores maestros.

También habría que acabar en serio con las "comisiones". Recuerdo que me encontré al llegar a la SEP con 5 000 a 6 000 comisionados al sindicato que era posible reducir sustancialmente. No sé cuántos haya ahora, pero deben de ser más. Ése es un gran tema, no solamente por su costo, sino por el poder político que implica y por el relajamiento moral que provoca. El comisionado está de tiempo completo para recibir órdenes del secretariado general del SNTE, en vez de estar enseñando o cubriendo otras actividades en la SEP.

### *La experiencia personal*

PL: Tu experiencia personal al haber pasado por la SEP, ¿te cambió en algo, te acercó a los problemas del país, te dio otros criterios de interpretación?

FS: Sin duda. Creo que he tenido mucha suerte en la vida, en muchos sentidos. Me tocó estar en Comercio y en Educación. La satisfacción más inmediata la tuve de mi participación en el Banco Nacional de México, porque ahí tenía resultados medibles cada mes. Pero la más profunda, la más personal, es la que tuve, sin duda, en la Secretaría de Educación y, en particular, en los espléndidos avances que se lograron en la "Primaria para todos los Niños".

Estoy convencido —a lo mejor es una fantasía mía— de que la libertad que tuvo el equipo, la creación de los famosos "comandos",<sup>11</sup> hizo que a millones de mexicanos que tienen hoy veintitantos años les esté yendo mejor en la vida porque tuvieron acceso a la educación primaria.

Tener el privilegio de ser secretario de Educación Pública, haber logrado que hubiera los recursos necesarios, haber apoyado a los funcionarios y maestros en sus logros, fue muy satisfactorio.

También procuré tener contacto no sólo con los funcionarios sino con los maestros en cientos de ciudades y pueblos del país. Mis reuniones con los instructores comunitarios llegaron a ser muy emocionantes. Eran chicos con la secundaria y la preparatoria apenas terminada. Me platicaban sus experiencias, y cómo les cambiaba la vida al estar ayudando a que tuvieran educación niños que, sin ellos, no la hubieran tenido.

PL: Sería un consejo muy importante para todo secretario: llegar a la base, tomar contacto directo.

FS: Algo que quise implantar, aunque no lo cumplieron todos, fue que quienes estuvieran ocupando puestos directivos

<sup>11</sup> Grupos para realizar tareas especiales organizados en la SEP; disponían de recursos y estaban libres de trabas burocráticas que obstaculizaran su accionar.

en la Secretaría dieran o tomaran una clase. Muchos fueron a dar un seminario o una clase en la universidad y varios a la Normal Superior. Si teníamos que reflexionar y tomar decisiones sobre la educación en México era importante que tuvieran la vivencia personal de la experiencia educativa. Algunos lo siguieron, otros no.

Siendo secretario general en la UNAM nunca dejé de impartir clases en ella. Eso me hizo comprender mejor los diversos problemas y adquirí aprendizaje; para los estudiantes también era muy útil. Les hablaba de la universidad con emoción porque la estaba viviendo, les informaba cómo estaban las cosas; hacían suya la universidad.

Ojalá todos los funcionarios de educación pública tuvieran en su código de conducta el compromiso de dar algunas horas de clase. Estarían en contacto con los directores, con los inspectores, con los alumnos, lo cual es muy importante.

PL: ¿Estás optimista o pesimista respecto de los siguientes cuatro o cinco años del país?

FS: Soy optimista por naturaleza. De lograr una buena reforma hacendaria creo que el país podrá librar su crisis. Se podría crecer a 6% para impulsar la economía, el empleo, la educación, la salud, es decir, para volver a situarse en el escenario internacional.

ENTREVISTA CON JOSÉ ÁNGEL PESCADOR  
(Realizada el 25 y 26 de febrero de 2003)

*José Ángel Pescador Osuna, nacido en Mazatlán, Sinaloa, en 1945, se tituló como profesor de educación básica en la Escuela Normal de Mazatlán (1964); cursó después la licenciatura en economía (ITAM, 1970) y la maestría en economía y educación (Universidad de Stanford, 1978).*

*Ejerció la docencia en el ITAM (1970-1972), en la UAM (1975-1978), en la UNAM (1984-1985), en la UHA (1986) y en la UCLA (1992).*

*¿Qué pide un presidente a su secretario de Educación?*

*Solana:* Los presidentes de México no han tenido una "visión de la educación" dentro de un proyecto nacional, "como instrumento para construir una sociedad y un país" (sólo la tuvieron Álvaro Obregón con José Vasconcelos y, en cierta forma, Adolfo López Mateos por influencia de Jaime Torres Bodet).

Para la mayoría de los presidentes había que procurar "no gastar tanto en la educación" y "evitar conflictos".

*Limón:* A mí (el presidente Zedillo) me pidió responsabilidad y resultados. Le gustó muchísimo el programa; lo leyó con mucha atención como quien conocía bien el asunto... A lo largo del periodo él no estuvo sobre mí, sino que me dejó actuar; ... lo que más le interesaba eran los buenos resultados: indicadores que mostraban que el sistema ampliaba las oportunidades, la introducción de modificaciones favorables a la calidad; la anticipación a los problemas y la solución a los conflictos sin recurrir a las concesiones indebidas. El doctor Zedillo "fue siempre respetuoso y leal con la educación pública".

*Pescador:* Le pide fundamentalmente que no lo contradiga. (El secretario) tiene que jugar al mantenimiento del sistema y de sus estructuras; es obvio. Ahora, dentro de ese juego, yo me sentí con gran libertad.

*Tamez:* En ese sentido lo que le puedo comentar son las instrucciones que he recibido del presidente Fox. En primer lugar, mantener operando de manera estable el sistema educativo nacional, vigilando el cumplimiento de los principios establecido en el artículo tercero constitucional. En segundo término, priorizar y poner énfasis en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, sin descuidar los aspectos de cobertura y de equidad. Finalmente, impulsar el federalismo educativo, sobre la base de que la educación es asunto de todos.

*En la administración pública se desempeñó en varios puestos, siempre dentro del sector educativo: subdirector de presupuesto en la Subsecretaría de Educación Superior (1977), director del Instituto Nacional de Investigación Educativa (1978), director adjunto de Educación de Adultos (1979-1980), presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación (1980-1983), rector de la Universidad Pedagógica Nacional (1989), subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal (1992-1994) y titular de la SEP (1994).*

*Además ha sido diputado federal por el V Distrito Electoral de Sinaloa (1985-1986), presidente municipal de Mazatlán (1987-1989), cónsul general en Los Ángeles, California, y subsecretario de Población y Servicios Migratorios en la Secretaría de Gobernación (1999).*

*Es miembro del Colegio de Economistas, del Colegio de Sinaloa y del consejo técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.*

#### *Lo que se pudo hacer y lo que no*

“Me pesa haber tenido tan poco tiempo...”, reflexiona José Ángel Pescador al evocar su paso por la Secretaría de Educación Pública. Me hubiera gustado impulsar varios proyectos. Intenté favorecer las innovaciones educativas realizadas por los propios maestros en sus escuelas; hicimos, con tu ayuda por cierto, el diseño del proceso para seleccionar las innovaciones y apoyarlas técnica y financieramente, fijamos las bases para que participaran los docentes que quisieran, se difundió la convocatoria, pero no obtuvimos la respuesta adecuada y faltó tiempo para perseverar en esa dirección.

Pero hubo algo más importante que me pesa no haber hecho: el cambio de personal directivo en la Secretaría. Alguna vez lo comenté con Fernando Solana: ¿por qué desde 1978 no se tomó la decisión de cambiar a varios directores de escuela y otros puestos intermedios como los de supervisión escolar, que entorpecían las innovaciones y representaban una continua fuente de injerencia sindical? Los secretarios suelen atender

más a incorporar personas de su confianza que a liberarse de otras que van a entorpecer sus acciones, dejando de lado el escalafón administrativo. De 1982 a 1992 se perdieron 10 años que podían haber sido muy diferentes si se hubiera consolidado un grupo calificado y con liderazgo.

Hay ciertamente una reserva: la legitimidad que se requiere para ocupar ciertos puestos, en concreto los de los supervisores, está asociada a la relación de la persona con el magisterio, y esto ha dado lugar a que se formen grupos burocráticos muy poderosos. Un secretario innovador tendría que romper esas tradiciones y cambiar a funcionarios que llevan muchos años y quieren seguir haciendo las cosas a su manera. En este sentido hay experiencias que muestran la dificultad de llevar a cabo cambios sustanciales, como fue el Modelo de la Prueba Operativa que el secretario Manuel Bartlett intentó implantar con personas externas al medio educativo y nunca fue aceptado.

PL: ¿Fue tu llegada al puesto de secretario un paso natural, dada tu trayectoria?

JAP: De alguna manera me había preparado para esa posición: a partir de 1978 e invitado por Fernando Solana, fui ocupando diversos puestos en el sector, algunos de gran responsabilidad.

#### *El impacto del poder*

PL: La experiencia de ser secretario, ¿modificó tus apreciaciones sobre el poder político y su ejercicio?

JAP: Definitivamente sí. Los secretarios de Educación entran al círculo íntimo del presidente donde se toman las decisiones; desde allí conocen los asuntos con profundidad; allí palpan la relación con los poderes Legislativo y Judicial y ven cómo se manejan los hilos del poder, en particular la manera como el gobierno considera a la sociedad. Esto en particular me impresionó: el equipo de gobierno veía a los ciudadanos con



cierta displicencia, no como a una sociedad pensante en cuyo nombre se gobernaba. Estando en el gabinete adquieres una idea muy clara del poder; creo que dejó en mí una huella imborrable.

Me parece que esta experiencia perjudica la psicología de muchos políticos cercanos al presidente; un secretario tiene acceso directo e inmediato —casi siempre— al presidente, tiene seguridad aprobada por el Estado presidencial, muchos privilegios, acceso a informes confidenciales, dispone de un amplio margen en el uso de los recursos, se comunica con los gobernadores; cuando visita algún estado o municipio se le recibe como representante del presidente; vive el poder.

Pocos están preparados para esa experiencia y ceden a los halagos; experimentan el poder como la práctica continua de una relación de intercambio de favores: “Yo hablo bien de ti para que tú hables bien de mí, te doy para que me des [...]” y creen que en esto consiste gobernar. En ese medio nunca se habla con la verdad total; hay una simulación que algunos asimilan como si fuese una virtud. Creo que es una forma equivocada de ejercer el poder. Además, en ese entreverado de intereses y de prácticas establecidas, tú mismo te autolimitas, cambias tu manera de ser, tus percepciones y aun tus ideales; lo conveniente suplanta a lo deseable, la visión de corto plazo a la de largo alcance. Yo lo experimenté.

PL: ¿Los requerimientos del puesto también te modifican?

JAP: Sí; es otra experiencia profunda: no dispones de tu tiempo, pues estás sujeto a presión continua todos los días. El tiempo para pensar y reflexionar es casi inexistente. Y eso que mis antecedentes eran en cierta forma envidiables: desde mis estudios en la Universidad de Stanford y como académico en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, siempre me consideré cercano a la investigación educativa; mantenía una relación viva con muchos investigadores y me habitué a considerar la política educativa desde el ángulo del pensamiento crítico; ya en puestos ejecutivos me definía como un

usuario de la investigación educativa. Eso me ayudó mucho, pero la agenda del puesto tiende a reducir tus antiguos hábitos académicos.

PL: Tu paso por la SEP, ¿modificó tus apreciaciones sobre las posibilidades del país? ¿Crees que tenemos remedio?

JAP: Desde luego. La SEP tiene un gran potencial, pero se requeriría un grupo de gente muy calificada que colaborara y apoyara al titular. Creo que hay tres requerimientos que se deben cumplir para realizar una buena gestión en la SEP: voluntad política y liderazgo, un equipo de trabajo bien integrado y una organización eficiente de las actividades.

#### *El puesto de secretario*

PL: ¿No se siente un secretario limitado por el presidente? ¿Qué le pide un presidente a un secretario de Educación?

JAP: Fundamentalmente que no lo contradiga; tiene que jugar al mantenimiento del sistema y de sus estructuras, es obvio. Ahora, dentro de ese juego, yo me sentí con gran libertad. Creo que el secretario Zedillo también había disfrutado de gran libertad porque el presidente Salinas sabía perfectamente qué quería en materia económica y el doctor Zedillo respaldaba plenamente su proyecto. Además, Salinas sabía o intuía que necesitaba de la educación para sus reformas. Le falló la primera etapa —los dos años de Manuel Bartlett en la Secretaría— pero hizo encargos muy precisos a Zedillo al designarlo para Educación. Había nombrado antes a Bartlett por dos razones: en pago por favores, pues había sido presidente del Consejo Electoral en la elección de 1988 y por la necesidad de atender con mano fuerte la problemática sindical, pero a los dos años hubo un replanteamiento.

PL: ¿Cómo era la relación con los demás miembros del gabinete, más allá de la rebatiña por los recursos?

JAP: No me tocó la discusión del presupuesto, pero viví

una relación intensa con dos secretarios: el de Hacienda y el de Gobernación, Pedro Aspe y Jorge Carpizo, respectivamente. Hubo buen entendimiento; pudimos tratar conjuntamente y con total franqueza asuntos delicados ante el presidente. También recuerdo especiales relaciones con los titulares de salud y de desarrollo social, Jesús Kumate y Carlos Rojas Gutiérrez, pues Educación hace cabeza del sector de desarrollo social; al interior del gabinete es de donde se esperan iniciativas y decisiones para todo el sector.

PL: ¿Dos logros de tu gestión que recuerdes especialmente?

JAP: Como dije, el tiempo fue muy breve. En primer lugar, creo que fue un buen logro haber podido culminar el proceso de entrega-recepción sin contratiempos a la siguiente administración; es un proceso muy absorbente. Y, en segundo, me dio especial satisfacción haber inaugurado el Archivo Técnico de la Política Educativa en el que se recogieron y clasificaron los documentos y estudios elaborados durante todo ese sexenio. Aunque parece que no ha habido continuidad en este esfuerzo, fue una manera de reforzar la memoria de la SEP y de dejar testimonio de los esfuerzos de muchas personas.

PL: Recuerdo que alguna vez, de modo jocoso, enumerabas las diversas funciones de un secretario de Educación, en orden jerárquico según el tiempo que requieren de él.

JAP: A ver si lo recuerdo. En primer lugar está lo político: las relaciones con el presidente, el gabinete, los gobernadores y muy especialmente el Sindicato; es lo que más tiempo consume. En segundo, el discurso, la imagen, la comunicación; esto demanda también mucho tiempo. En tercero, lo administrativo: el trato con los subsecretarios y el oficial mayor, los nombramientos, la vigilancia, la corrección de irregularidades. En seguida pondría la responsabilidad financiera: es una secretaria que distribuye enormes recursos y hay que atender demandas y estar pendiente de auditorías. En quinto lugar vienen las adecuaciones al marco jurídico y a la normatividad: preparar decretos, comunicaciones, estudiar iniciativas de ley, consultar

juristas. Y, finalmente, ¡lo educativo! En efecto, lo sustantivo ocupa el último lugar en el tiempo que un secretario puede dedicarle: el estudio de los problemas, la lectura y discusión de investigaciones, la atención a los datos de las evaluaciones y la visión internacional. Esto hace que se descuide el contacto directo con las escuelas y la relación con los maestros; es una lástima, porque esto es lo que te da autoridad moral.

*Prioridades del ANMEB. La federalización*

PL: Llegas a la cartera de la SEP al final del "sexenio de los cuatro secretarios"; pese a esos cambios, es evidente que con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en mayo de 1992 se establecieron políticas prioritarias de gran trascendencia. Tú las conocías perfectamente; incluso habías participado en la negociación de algunas de ellas. Empezamos por la primera: la reorganización federalista de la educación básica. ¿Cómo ves ahora esa medida? ¿Se han cumplido las expectativas iniciales?

JAP: En algunos aspectos se ha ido más adelante, pero en los fundamentales no. Se han rebasado expectativas, por ejemplo, en los organismos que se han descentralizado, o en las responsabilidades y actividades que están emprendiendo muchas autoridades estatales: organizan concursos, producen materiales propios, lanzan programas educativos en áreas como cómputo, se proponen formas de vinculación de las escuelas con la comunidad, etc.; tienen de hecho mayor autonomía. Pero en cambio en lo fundamental, que es la relación política y financiera entre la federación y los estados, no se ha avanzado como se esperaba.

PL: ¿Qué significa que recientemente tres gobernadores (de Tlaxcala, Zacatecas y Oaxaca) hayan declarado que querían regresar la educación básica a la federación?

JAP: Que no se les cumplió la entrega de los recursos que

se les habían prometido; muchos gobernadores contaban con que recibirían recursos crecientes, proporcionados a las demandas crecientes, y se les ha dejado a su propia suerte. En las reclamaciones de los tres gobernadores había también un componente político; son gobiernos bastante opuestos a la actual administración federal; sería difícil imaginar que hicieran lo mismo gobernadores panistas.

PL: ¿Qué dificultades ha encontrado la federalización en el orden financiero?

JAP: Paradójicamente algunos de los problemas se han originado en el esfuerzo por manejar las finanzas con mayor transparencia y reducir la discrecionalidad. Para algunos gobiernos estatales un fondo importante del que podían disponer antes eran las plazas que quedaban vacantes o no se utilizaban; estos recursos se aprovechaban para pago de aguinaldos, bonos de desempeño y otros requerimientos, incluso no educativos. Los gobernadores además aprovechaban la diferencia en la calendarización de pagos que establecían la SEP y la secretaría estatal; entiendo que la administración pasada trató de disminuir estos resquicios de discrecionalidad financiera de los estados. El efecto de estos esfuerzos en muchos casos ha sido que resurjan con mayor crudeza los conflictos políticos, pues no hay recursos para satisfacer todas las demandas. Además, existen todavía diferencias entre las estadísticas que presentan los estados y las de la SEP, por ejemplo respecto del crecimiento del nivel preescolar, lo que provoca desavenencias financieras.

PL: Recordarás que Manuel Ulloa y yo formulamos propuestas para modificar los actuales esquemas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas, en un libro que por cierto accediste a presentar cuando apareció.<sup>12</sup> ¿Son factibles esas propuestas?

JAP: Claro que sí. Ustedes ofrecen una metodología viable y ejemplos muy ilustrativos tanto de los efectos de la actual

<sup>12</sup> Pablo Latapi y Manuel Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, UNAM, México, 2000.

distribución como de los que tendría la aplicación de otros criterios más equitativos; proponen romper las inercias de los arreglos bilaterales que se vinieron haciendo a lo largo del tiempo entre las entidades y la federación, e ilustran cómo se podría impulsar un proceso de revisión de dichos criterios para reformar gradualmente y con el consenso de los estados los criterios de distribución. Pero esta solución requiere de voluntad política para reunir a la Secretaría de Hacienda y a los gobiernos estatales e iniciar el proceso de reforma, analizando las consecuencias que tendría la aplicación de los nuevos criterios. Ciertamente será necesario traducir los resultados de la investigación de ustedes a un lenguaje más sencillo, al alcance de funcionarios que no son investigadores; pero las propuestas son factibles.

PL: Tengo dos preguntas más acerca del proceso de federalización: una, la reducción de las actuales oficinas centrales; otra, el funcionamiento de las representaciones de la SEP en los estados. ¿Quieres opinar sobre ambos asuntos?

JAP: Estoy convencido de que la SEP debe reducirse, volverse muy pequeña.

PL: ¿Qué tanto es "muy pequeña"?

JAP: Actualmente la Secretaría debe tener unos 120 000 trabajadores, incluyendo la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal; habrá que añadir varias dependencias federales del sector, sin considerar los organismos descentralizados. Para llevar a cabo la reducción faltan varios procesos previos: primero, descentralizar por entero la subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal, asunto que ha encontrado serias resistencias. Ni la Subsecretaría de Educación Superior ni la de Básica y Normal son demasiado grandes, o al menos no lo eran hace nueve años. Respecto de la de Planeación y Coordinación, desconozco su tamaño actual, pero con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se podría reducir sensiblemente la Dirección General de Evaluación. Habría también que concluir otros procesos

bastante avanzados, como el de la descentralización del INEA, el Capfce y el Conafe, así como la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica. Por darte un número: pienso que la SEP podría funcionar muy bien con la mitad de su actual personal.

PL: ¿Ves pasos en esta dirección?

JAP: Probablemente se estén dando, pues lo anuncia el Programa Nacional de Educación; lo principal que esta administración dejará, me parece, es avanzar en reformar y modernizar la gestión de la Secretaría, y esto la sociedad lo sabrá valorar.

#### *La calidad: el currículo y los materiales*

PL: La segunda prioridad del ANMEB ha sido el avance hacia una mayor calidad educativa; en esta óptica se propuso la renovación de los planes y programas de primaria y secundaria y de los libros de texto gratuitos. En esta línea continuaste lo que estaba en marcha. Pero tengo una pregunta: ¿qué llega al maestro de los esfuerzos por la calidad que se fraguan en la cúpula? ¿Las acciones de la SEP inciden en la práctica educativa cotidiana?

JAP: Al maestro le llegan los materiales, los libros de texto, las guías, películas, videos; es mucho. Le llegan también los cursos de actualización y otras oportunidades que decida aprovechar. Pero me parece que, así y todo, no se logra que estas acciones susciten una relación más viva con la calidad de la enseñanza. Trabajamos desde 1993, en la subsecretaría del Distrito Federal, en un programa sobre calidad, que tenía por horizonte reducir la deserción y la reprobación. El Programa Escuelas de Calidad (PEC) de ahora maneja un concepto más completo, pero también en ese caso dudo que llegue a transmitir a todos los docentes un concepto operativo de calidad y el entusiasmo por ella.

Al maestro le llega lo concreto, no lo trascendente. Uno de los grandes avances para superar esta situación fue la distribu-

ción amplia que se hizo del libro de Sylvia Schmelkes sobre la calidad educativa; he encontrado maestros en Sinaloa que lo traen como libro de bolsillo y se valen de su contenido para discutir sobre calidad; este tipo de "puentes" son indispensables para que los docentes descubran por sí mismos lo significativo. Debiera prestárseles mayor atención.

PL: Si el PEC representa "la" estrategia de reforma educativa de esta administración, habría que admitir que contiene muchos elementos que la contraponen a las reformas anteriores: es de abajo hacia arriba, es por libre adscripción de cada escuela, se concreta en un programa elaborado por quienes lo van a desarrollar, considera a la escuela como una unidad y pone recursos económicos a la disposición del núcleo responsable del proyecto escolar. Por estas características, ¿le augurarías mayor éxito que a las reformas anteriores?

JAP: Sí y no. Sí porque están escogiendo a las escuelas más necesitadas, donde es más urgente trabajar por la calidad. No, porque hasta ahora han privilegiado los aspectos materiales —de construcción y equipamiento— sin llegar a lo sustantivo. Con todo respeto repito que lo más importante de este sexenio no pasará por ahí; será la transformación de la gestión. Se ha creado el Consejo de Autoridades Educativas, el Instituto Nacional para la Evaluación, se trabaja en el proyecto de reestructuración, y muchas de las metas del programa y del compromiso social se refieren a gestión; es ahí donde esta administración puede tener mayor éxito. Y el PEC podrá ir modernizando la gestión a nivel micro; serían estrategias concurrentes.

#### *Integrar los niveles de enseñanza básica*

PL: Dentro de las reformas de gestión más relevantes para la calidad estaría la integración de sus tres niveles. ¿Cómo veías entonces y cómo ves ahora este problema? Se viene arrastrando de sexenio a sexenio.

JAP: La gran dificultad radica en la enorme disparidad de la formación de los maestros (tanto los de un mismo nivel escolar, como entre niveles) y, por tanto, también en sus prácticas pedagógicas. Estamos acostumbrados a que en primaria intervenga un maestro por grupo y en secundaria varios; ¿podríamos reducir los de secundaria, de siete u ocho a dos o tres?

Por otra parte, está el currículo que debe reformarse para asegurar continuidad en ciertas líneas a través de los tres niveles. Con la obligatoriedad de la enseñanza preescolar ha crecido la complejidad. Anteriormente, con la norma de que todos los niños debieran contar al menos con un grado de preescolar (se logró una cobertura de 70% de los niños de cinco años de edad), se venía trabajando en identificar los "puentes" entre preescolar y primaria; se elaboraron guías y otros materiales con este propósito. Pero pensar en un currículo de tres grados será más complejo. Y la transición de primaria a secundaria no les ha preocupado a las normales de ninguno de los dos niveles; cada una trabaja en su mundo. La secundaria sigue mostrando las huellas de su origen "propedéutico", ve hacia adelante, no hacia la primaria.

Otra dificultad surgía de la organización por áreas y por asignaturas, que dificultaba más identificar las líneas curriculares.

Y, por último, los problemas de carácter laboral, pues los profesores de secundaria ganan bastante más que los de primaria; recuérdese también que en primaria predominan las maestras y en secundaria los maestros, o sea que también hay una variable de género. La integración debe considerar todos estos aspectos.

En 1980 se planteó por primera vez en el Consejo Nacional Técnico de la Educación el problema de la integración, y nuevamente en 1982; se hablaba de una educación básica de 10 grados. En el sexenio 1988-1994 se manejaron "11 grados", acercándonos al esquema comprensivo de los países anglosajones.

Creo que se ha aplazado la solución a este difícil problema. Incluso impresiona pensar que la transición del actual modelo a uno integrado llevará muchos años, si no 11, al menos seis empezando en paralelo la reforma de la primaria y la secundaria.

#### *La prioridad más difícil: el magisterio*

PL: Mejorar al magisterio, atender sus demandas de remuneración, asegurarle un salario profesional y un sistema de promoción horizontal, han sido las líneas quizá más importantes del ANMEB. Podríamos empezar por la reforma de las escuelas normales, en lo cual tuviste experiencia desde antes como subsecretario y luego como titular. Desde afuera lo que se observa es que si bien la reforma de las normales ha sido prioridad en el sexenio 1988-1994 y en el que le siguió, los avances están muy lejos de lo que se requiere.

JAP: Es sin duda el punto donde es más necesario que el sindicato deje trabajar a la Secretaría con libertad. Preparamos un documento muy preciso (*lo buscará*) que fijaba los pasos que debíamos recorrer, pero nos faltó tiempo.

Lo primero en el plano político, me parece, es que el sindicato comprenda que la autoridad no puede renunciar a la formación del magisterio, que es una atribución suya y una responsabilidad. La Universidad Pedagógica Nacional es el mejor ejemplo de cómo los intereses sindicales pervirtieron el proyecto y lo sumieron en la mediocridad académica. Si me preguntasen en dónde quiero concentrar mi esfuerzo como secretario de Educación no dudaría: en la formación y actualización del magisterio.

Pero tenemos dos grandes restricciones: una, la gran heterogeneidad del magisterio: hay maestros de muchas generaciones, con formación, capacidades y experiencias diferentes; no sabemos cómo combinarlos. Otra: el tiempo del maestro. En una reunión reciente en Washington sobre la capacitación de

maestros bilingües para alumnos hispanos, el principal problema que se reconoció es la carencia de tiempo del profesor para capacitarse; hay que suplirlos mientras se capacitan o encontrar otras soluciones, pero cuesta mucho dinero. Los centros de maestros parecen suponer que el docente dispone de tiempo para preparar sus clases y actualizarse; ese supuesto no se da. Además, está la presión de Carrera Magisterial que sesga los esfuerzos de actualización hacia los efectos utilitaristas de las actividades.

PL: ¿Es inevitable este efecto perverso de Carrera Magisterial?

JAP: Mientras sigan las actuales reglas, sí; el promedio del salario es ahora de cuatro salarios mínimos, lo cual no es equiparable con otras profesiones que exigen licenciatura y tienen requerimientos semejantes; pero de los salarios hablaremos después.

PL: Volviendo a la formación normal, ¿qué ha pasado con la renovación de los "formadores de formadores"?

JAP: Hemos menospreciado nuestra experiencia; creemos poder cambiar personas sin que cambien las instituciones; para bien y para mal. En este caso ha sido para mal. Las escuelas normales se deterioraron gravemente; de poco sirve remover ahora a algunas personas si persisten las costumbres viciadas, los grupos de interés, las resistencias, los compromisos contraídos que obstaculizan la renovación. Por otro lado, no hemos sabido interpretar los movimientos de maestros normalistas que protestaban por el deterioro de sus instituciones.

PL: Acabo de dar una conferencia en una normal de Toluca; después platicué unos minutos con la directora y las profesoras; pregunté cuántas alumnas tenían. —Son 250— me contestó la directora. —¿Y cuántos profesores? —117, pues al disminuir el alumnado el sindicato no permitió recortar las plazas de los profesores. Esto es, una relación de casi uno a uno, que no tiene ni El Colegio de México. Es una educación carísima y nadie hace nada por modificar la situación.

JAP: Es sintomático; las plazas encarnan el poder del sindicato. Considera el caso de los internados que se mantienen en todas las normales rurales. Hasta los años sesenta estas instituciones funcionaban razonablemente bien, pero los dirigentes sindicales que provenían de ellas se fueron corrompiendo y recurrieron a prácticas clientelares; y la SEP las desatendió, con lo cual el "pre" —el subsidio por cada alumno interno— disminuyó. En ese contexto todos los egresados salen gravados con un compromiso con el sindicato que es su defensa. Piensa que ninguna maestría ni doctorado realizado en cualquier institución que no sea una normal —o quizás haya excepciones— se reconoce para Carrera Magisterial, así sea de El Colegio de México.

He visitado muchas normales rurales siendo presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación; nunca olvidaré el espectáculo de miseria y degradación que ofrecían.

Éste es el contexto en el que tiene que plantearse la reforma de las normales y la renovación de sus profesores.

PL: Quizá por esta razón han fracasado todos los intentos de reforma a fondo.

JAP: Déjame retomar el asunto desde más atrás, pues como siempre sólo la historia nos acerca a la naturaleza de los problemas.

La enseñanza normal es una de las glorias de la educación pública mexicana; desde el siglo XIX surgen las primeras instituciones como una necesidad de la incipiente educación pública, y es en ellas donde florecen los grandes pedagogos del país. Algunas son muy famosas, otras menos; a las de primaria suceden después, ya en el siglo XX, las superiores que preparan maestros para secundaria. Pero ya desde la segunda mitad del siglo XX se observa la dificultad de que se adapten a las condiciones cambiantes. Todavía en los sesenta, en mis estudios de normalista en Sinaloa, los maestros representaban una tradición orgullosa de sí misma; su papel social estaba bien definido como una profesión intelectual respetada; por esto vestían

*¿Fue acertada la decisión de los diputados de que el gasto en educación vaya aumentando de modo que en 2006 equivalga a 8% del PIB?*

*Limón:* El incremento en el porcentaje no se traduce mecánicamente en el mejoramiento de la educación. El debate primordial debiera ser en torno a metas de cobertura, logros en la calidad; asegurar las acciones necesarias para alcanzar esos objetivos.

Debió establecerse en la reforma que los recursos quedaban vinculados a programas precisos y en apoyo de una visión integral del desarrollo educativo. El debate no puede limitarse en manera alguna al objetivo del 8%, especialmente cuando existen tantos retos que requieren respuestas.

*Pescador:* Esa decisión puede verse como un paso inicial, pero hay que hilar más fino. Debería añadirse: "en todo momento el Estado garantizará que no disminuya el gasto público en educación en términos reales".

de traje y corbata y eran muy cuidadosos de sus modales y lenguaje. Pero con la expansión del sistema educativo en los sesenta empezó la improvisación por la presión para hacer frente a la creciente demanda de profesores. Los buenos servicios del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) que operaba desde los cuarenta y sirvió a la profesionalización de muchos maestros ya no fueron suficientes.

Además, el normalismo se consolidó como una ideología que combinaba tres elementos: la capacitación magisterial, la asociación gremial y política de los profesores que promovía la lucha por su remuneración y un conjunto de tesis como la defensa del artículo 3º, de la educación laica y gratuita, la vinculación de la educación pública con la soberanía del país y la justicia social. Esto favoreció enormemente al sindicato, que ya se había fortalecido a través del IFCM, pues en el esquema de esa institución recibían un aumento salarial de una sexta parte

por cada año cursado. En las normales los beneficios obedecían a otro esquema: se obtenía la plaza inicial automática y se familiarizaba a los estudiantes con la fuerza del sindicato para obtener favores y para su promoción. Las normales resintieron la competencia de las normales particulares que de hecho formaban a más profesores que las públicas, pese a que no otorgaban la plaza inicial.

Ya en los setenta era clara la crisis por la politización: en las normales rurales surgían los líderes agrarios que realizaban labor política en las comunidades y en los estados; en las urbanas empezó el deterioro porque las protestas de los maestros se sumaban a los movimientos contestatarios de todo tipo, como el de los ferrocarrileros, o a Othón Salazar.<sup>13</sup> Así las normales se constituyen como punto nodal de la red nacional del poder sindical; en ellas se fraguan las estrategias para relacionarse con la autoridad y el seguimiento de la gente para premiar a los leales y castigar a los desleales; también aquí se cultivan los antagonismos y los resentimientos.

En los ochenta la SEP decide abordar su reforma: se fragmenta la Escuela Normal Superior, dividiéndose en cinco unidades (entre otras la de San Luis Río Colorado y la de Querétaro) y, poco antes, se crea la Universidad Pedagógica Nacional. La SEP además empieza a regular la matrícula. El secretario Reyes Heróles hace un diagnóstico negativo y opta por establecer un bachillerato pedagógico primero, para otorgar después rango de educación de tercer nivel a la normal y elevar sus exigencias; esto no logra sus objetivos, entre otras razones porque disminuyen los recursos que se le asignan.

Por otra parte, tampoco la UPN logra recuperar la formación inicial del magisterio; el proyecto inicial de la SEP es desvirtuado por el sindicato, el cual utiliza a la institución como plataforma de poder. La UPN absorbe la actualización y el mejoramiento, y para esto multiplica maestrías que sirven para

<sup>13</sup> Othón Salazar, líder del magisterio disidente desde los cincuenta; fundó el Movimiento Revolucionario del Magisterio.

efectos escalafonarios o de CM, pero no logra incidir significativamente en elevar la calidad de la docencia o en desarrollar la investigación. Ha quedado marcada por este sello sindical, lo cual se manifiesta en los repetidos conflictos por razones políticas y en la sucesión de rectores.

Es hasta el sexenio 1994-2000 que se lanza el Programa Nacional de Actualización de Profesores, tomando ideas que habíamos desarrollado poco antes. Pero, aunque hay excepciones, tengo la impresión de que los Centros de Maestros no son todavía eficaces y la actualización sigue siendo bastante limitada; se deja a voluntad de los maestros tomar lo que quieran, sin proporcionarles suficiente orientación, por lo que escogen los cursos o actividades que significan menor esfuerzo o dan más "puntos".

Sostengo que CM como sistema de actualización debe estar plenamente en manos de la autoridad, sin que intervenga el sindicato. Como está, no se ha comprobado su eficacia para elevar la calidad de los maestros ni de su enseñanza; todo mundo se queja de los cursos que se imparten, aunque en los últimos años algunos mejoraron.

PL: Pero saltaste el sexenio 1988-1994; ¿qué se hizo por mejorar la formación magisterial?

JAP: En los últimos seis meses sólo preparamos documentos propositivos y terminamos un diagnóstico exhaustivo. Se documentó la falta de preparación de muchos profesores de las normales, incluso algunos que no tenían título; se constató la endogamia, reforzada por los intereses sindicales y el exceso de cargas administrativas; las bibliotecas casi no existían, las condiciones materiales eran desastrosas; los egresados salían sin dominar las asignaturas que deberían impartir; en suma, la mediocridad. Del diagnóstico quedaban claras dos cosas: los planes y programas eran obsoletos, ni siquiera se habían ajustado a las reformas de los de primaria en 1992-1993; y continuaban las resistencias a las innovaciones necesarias.

Con base en ese diagnóstico tuvimos muchas reuniones con los dirigentes sindicales, pero no conseguimos nada: el SNTE tiene como principio que todo asunto relacionado con formación y actualización de los maestros debe ser aprobado bilateralmente; siempre sostuve que eran asuntos exclusivos de la autoridad; así terminó el sexenio.

PL: ¿Tiene CM alguna posibilidad de transformación?

JAP: Sí, si hay voluntad política para establecer un acuerdo bien trabajado con el SNTE o para lograrlo unilateralmente. Así se hizo la desconcentración impulsada por Fernando Solana: el sindicato nunca la aceptó, pero fue suficiente el apoyo de los gobernadores y la buena selección de los delegados en los estados. Después, en el sexenio de Miguel González Avelar y Jesús Reyes Heróles, hubo un retroceso porque se concedieron al Sindicato casi todas las delegaciones. Pero creo que es posible terminar con este concubinato establecido en la era priista, y que el Estado mexicano recupere sus atribuciones en este asunto tan importante para la calidad de la educación.

PL: Parece ser que la formación magisterial y CM no serán objeto de las evaluaciones que realice el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación (INEE); ¿por qué?

JAP: Así es por el momento; pero en el Consejo Técnico del Instituto acordamos que era un tema que quedaba pendiente de discusión. Personalmente creo que ningún aspecto del sistema educativo relevante para la calidad debe sustraerse a las evaluaciones del INEE.

Sabemos que el sindicato tratará de intervenir en las actividades del INEE, y además tiene el recurso de negociar directamente con el secretario las modificaciones a la Dirección General de Evaluación, lo que está por precisarse.

Lo que debe preocuparnos es la calidad real de nuestros maestros. Recuerdo que en 1993, al introducirse los exámenes a los alumnos en relación con CM, se aplicaron en secundaria exámenes muy semejantes a sus profesores, y los resultados —caso de secundaria—, en promedio, fueron muy decepcionantes.



nantes; eran casi iguales a los de los estudiantes. Esto nunca se dio a conocer. No podemos seguir así.

*Los salarios del magisterio*

PL: ¿Los maestros ganan poco o mucho o lo justo?

JAP: Ganan poco. Por 20 horas el docente de primaria gana poco si se considera la naturaleza de su profesión. Es cierto que son sólo 20 horas, que tiene seguridad laboral, amplias vacaciones y buenas prestaciones, y que con frecuencia está mal preparado o cumple con limitación sus obligaciones. Lo incorrecto es que sean salarios homologados, independientemente del trabajo por desempeñar. Además, deberíamos pagar de tal manera que se evitara que los maestros recurrieren a un segundo trabajo, a veces enteramente alejado de la educación, lo que los lleva a abandonar a sus grupos. Otro referente es el del monto de los salarios de otras ocupaciones en el país; desde este punto de vista, los salarios magisteriales no son tan bajos.

PL: Es un problema muy complejo, pero a fin de cuentas otros países han encontrado soluciones mejores. En el caso de México, ¿los salarios magisteriales no se han predeterminado porque se considera que esa gran masa salarial debe servir de anclaje para el control de la inflación? ¿No estamos ante una decisión fundamental, de carácter macroeconómico, que regula los salarios de toda la burocracia y condiciona los aumentos en las remuneraciones de toda la fuerza de trabajo?

JAP: Por supuesto. Hacienda ve así el problema y esa es la razón suprema que fija los "topes" para las negociaciones. Lo que Hacienda se rehúsa a aceptar es la necesidad de resarcir el deterioro acumulado que sufrieron estos salarios en los años de la hiperinflación; no basta que ahora se otorguen aumentos equivalentes a la pérdida anual de poder adquisitivo, y se incrementen 5 o 6%.

PL: ¿Hacienda decide los topes para las negociaciones del 15 de mayo?

JAP: Así es, y esos topes regularán las negociaciones de otros sindicatos.

PL: En esta perspectiva salarial, ¿es posible pensar en recuperar las escuelas de "jornada completa" que implicarían un considerable aumento de las remuneraciones?

JAP: Alguna vez hicimos estimaciones; se requería un aumento de 60% adicional globalmente en la masa salarial. Pero hay que realizar análisis finos para ver el efecto de las dobles plazas existentes y las posibilidades de compactarlas, la disponibilidad de los inmuebles y varias implicaciones administrativas; sería un ejercicio de ingeniería financiera. Pero no representaría necesariamente duplicar la actual masa salarial. Se debe aprovechar la experiencia de escuelas de jornada completa que funcionan en varios estados como Sonora y Baja California; ahí se vería que no se requiere un incremento de 100%.

Creo además que, si de verdad aspiramos a implantar la jornada completa, debemos aprovechar el no crecimiento de la demanda de primaria en el país; en secundaria es distinto. Esto evidentemente puede disminuir los costos de reformar las primarias al aprovechar a maestros que van quedando liberados de sus grupos; esto aliviaría los costos.

PL: Aquí deberíamos tratar de la participación social como parte del ANMEB; pero prefiero dejarlo para más adelante, al analizar las actuaciones del SNTE.

*El ANMEB y las políticas de Estado*

PL: ¿Cómo entiendes una "política de Estado"?

JAP: Entiendo por políticas de Estado decisiones que se asumen para el largo plazo y cuya ejecución se garantiza con los recursos necesarios. Antes del ANMEB las había, aunque no se les llamara así: la expansión del sistema escolar que se si-

guió durante décadas, las implicaciones cuantitativas que tenía para la formación de maestros o la construcción de planteles. Lo que falló fue la atención a la calidad; por esto se aceptó en determinado momento que la plaza fuera “de 20 horas”, lo cual implicaba que el maestro sería de media jornada y podría desempeñar dos plazas con el evidente impacto en la calidad educativa.

En el actual PNE aparecen varias políticas de Estado claras, al presentarse una visión del desarrollo educativo a 2025.

Las cuatro grandes políticas que establece el ANMEB son efectivamente de Estado. Su continuidad se debió antes que nada a que llegó a la presidencia el doctor Zedillo; si hubiese sido otro el presidente, el Acuerdo probablemente se hubiera abandonado cuatro años después. El hecho es que esas políticas han sido refrendadas y ha habido una afortunada continuidad de más de 10 años.

PL: Te has referido a uno de los factores que determina una política de Estado: la decisión del Ejecutivo Federal. Pero hay otros dos, cuando menos: el Congreso de la Unión y las fuerzas sociales que presionan en determinado sentido. ¿Cuál ha sido su papel en el caso del ANMEB?

JAP: Las fuerzas sociales han sido favorables tanto respecto del federalismo, como de las demás prioridades. En cuanto al Congreso, además de mantener sin modificaciones la LGE de 1993, creo que ha comprendido que hay que dar tiempo a que maduren las orientaciones establecidas.

#### *El “discurso” del secretario*

PL: ¿De dónde surge el “discurso” de cada secretario? Hasta ahora, cada sexenio “se colorea” con un eslogan o con ciertos elementos novedosos. ¿Es enteramente libre un secretario de imprimir determinado sello a su administración?

JAP: El margen es pequeño. Un secretario inteligente sabe,

para empezar, que no debe identificarse con una corriente determinada, pues provocaría antagonismos de quienes no la comparten. Tiene que ser pragmático. Sin embargo, algunos secretarios, como Torres Bodet o Solana, lograron “filtrar” por debajo de la mesa visiones educativas o filosóficas más particulares, y fue muy beneficioso.

PL: ¿Sería posible hoy un Vasconcelos?

JAP: No. Hoy los Vasconcelos, los grandes pensadores, se dan en el ámbito académico, no en la política; es nuestro sistema. Lo que necesitamos es un presidente de gran visión y cultura profunda; entonces sí un secretario inteligente puede poner en sus labios orientaciones acertadas para la educación. El problema es que ordinariamente ningún secretario de Estado debe rebasar la inteligencia del presidente, o al menos no manifestarlo en público.

PL: ¿Quiénes elaboran los discursos presidenciales?

JAP: Suelen ser personas inteligentes y preparadas —hablo de los últimos sexenios— que conocen los problemas, se documentan y manejan con finura el lenguaje; afinan el pensamiento del presidente y lo adaptan a los diversos públicos. Aunque permanecen en el anonimato, tienen gran importancia para la imagen del presidente.

En educación hay que reconocer que la segunda etapa de Carlos Salinas de Gortari, una vez que decidió sustituir a Manuel Bartlett, fue muy fructífera; hubo muy buen entendimiento entre el presidente y el secretario Zedillo, y se recuperó el tiempo perdido.

PL: Lo preocupante es si el “discurso” del secretario llega al maestro. Los secretarios pasan, pero los maestros permanecen.

JAP: Generalmente los maestros escuchan ese discurso con actitud pasiva y cierta indiferencia; les llega más el discurso del sindicato, más pragmático, que apela a sus necesidades concretas. El sindicato dispone de una estructura nacional para atender al maestro en sus requerimientos cotidianos; la autoridad queda siempre más distante. Pero ese clientelismo

sindical ha tenido un alto costo para el bien de la educación. ¿Cuál fue el discurso de Reyes Heróles? La "revolución educativa", pero se desmoronó al no lograr sacar adelante la descentralización. ¿Cuál la tónica de González Avelar? Dejar libertad absoluta a los dirigentes sindicales que manejaban las delegaciones. ¿Cuál el de Bartlett? La Prueba Operativa que nunca pudo rebasar la oposición sindical. ¿Cuál el de Zedillo? Regresar al enfoque del III Informe de Carlos Salinas y aplicar las ideas de la modernización a la educación. Solana, después, no quiso innovar, sino afianzar lo que encontró; y a mí me tocó aprovechar lo hecho y ampliarlo en la medida de lo posible. ¿Cuál el de Miguel Limón? Buscar la continuidad en lo sustantivo y manejar con habilidad las negociaciones para minimizar los conflictos; es muy buen operador político.

PL: Relacionado con el tema de las políticas de Estado está el de la legislación educativa. ¿Qué reformas legales te parece que sería importante promover?

JAP: Una agenda legislativa actual comprendería cuatro puntos: *a)* Una ley de educación superior, que es urgente; debería incluir los aspectos de financiamiento. *b)* Un apartado sobre evaluación en la LGE; lo que trae es muy elemental y ya insuficiente para comprender al INEE y conciliar sus funciones con las de otras dependencias u organismos. *c)* Precisar la estructura de la Secretaría, de conformidad con lo que comenté de que debe ser una secretaría chica; la descentralización debería terminarse y las relaciones con los gobiernos estatales normarse de manera clara. *d)* Crear instancias que capten orgánicamente los resultados de la investigación educativa, instancias no burocráticas, bien articuladas con el mundo de los investigadores; quizás un Instituto destinado a alimentar con buenas ideas a la SEP para guiar sus innovaciones.

PL: El PNE habla de un consejo de especialistas, que por cierto aún no se ha establecido (aunque se anunció para 2002).

JAP: En esa línea hay que acercarse a todos los funcionarios,

sobre todo a los de más alta jerarquía, a la lectura de artículos especializados, al menos en resúmenes.

PL: ¿Alguna otra reforma legal?

JAP: Más trascendente que lo estrictamente legal es a veces lo administrativo. Un ejemplo: me parece una aberración que el sistema se organice con base en "plazas" diferenciadas en tiempo y remuneración, que obliga a los profesores a saltar de una escuela a otra para completar 42 horas a la semana. En el sexenio 1988-1994 se intentó uniformar los incentivos y prestaciones en todos los estados; se prepararon los estudios pero nunca se tomaron las decisiones. El secretario Zedillo se centró en la reforma de los contenidos y en promover la evaluación; era muy obstinado; pero en otros aspectos no se avanzó.

Volviendo a las "plazas", si alguien quiere que le "compacten" sus horas, requiere ganarse el favor del sindicato o de una autoridad muy superior; lo mismo para conseguir un nombramiento; se requiere pertenecer a la camarilla y entrar al juego de los compadrazgos; hay alumnos reprobados que "pasan" por ser sobrinos del líder local; irregularidades que vienen de muy antiguo y habría que erradicar.

O considera la educación tecnológica que, para mí, es un verdadero espejismo: una burocracia cerrada, amarrada con los compromisos de los directores de escuela, autoridades intermedias y superiores, que protege los intereses creados e impide toda renovación. Se ha construido un sistema rígido, autoritario, vertical, que hace a un lado las directivas del secretario. Por ejemplo, exigen a los alumnos 800 o 1 000 pesos como cuota, organizan sus rifas al margen de la ley, etc. Se requeriría un *ombudsman* para defender los derechos de los alumnos...

### *El poder sindical*

PL: Te has referido varias veces al sindicato, pero quisiera pedirte que profundizaras en el tema por su trascendencia.

¿En qué consiste su poder, en última instancia? Si el poder es "capacidad de otorgar beneficios" y "capacidad de causar perjuicios", ¿qué predomina en el del SNTE?

JAP: Ambas cosas: premia y castiga.

PL: ¿También a la autoridad?

JAP: Primero a sus afiliados. Tiene una membresía muy homogénea y disciplinada. Aunque haya habido disidencias (que le han restado aproximadamente 18% de sus miembros), es esta base aparentemente monolítica lo que le ha dado fuerza al negociar con la autoridad; tiene representatividad. Cuando los líderes dicen "los maestros quieren esto... o se oponen a aquello", quizás no sea verdad; lo que sí es verdad es que los maestros apoyarán esa demanda o rechazarán una medida de la autoridad cuando la conozcan.

El sindicato mantiene comunicación estrecha con su base, precisamente al administrar sus recompensas y castigos que se aplican muy selectivamente; se lleva récord del comportamiento de cada afiliado y se analizan sus lealtades; los dirigentes no permitirán que en una delegación se elija a un docente muy independiente; se premia la subordinación y se castiga la crítica.

Además, el sindicato atiende la preparación política de quienes van destacando; renueva sus élites.

PL: ¿De qué maneras puede un secretario presionar al sindicato?

JAP: Hay una carta que nunca se ha querido jugar; las cuotas sindicales, que son deducidas del salario y están en manos de Hacienda, la cual pasa mensualmente el cheque a la dirigencia nacional. Es una manifestación de la complicidad aceptada por el sistema político. Se trata de cantidades muy respetables: las cuotas representan 1.5% del salario. Son recursos que se invierten en muchos negocios, entre otros una enorme imprenta que hace periódicos y permite al sindicato imprimir sus boletines con extraordinaria rapidez.

Otra manera serían las auditorías. Y otra las movilizaciones para presionar al sindicato a transformarse; éste es un

camino largo, pero viendo hacia atrás, gracias a esa movilización se consiguió, por ejemplo, que el SNTE apoyara los puntos sustanciales del ANMEB, o se respete la libertad de votar de los afiliados y se organicen eventos internacionales en los que se escuchan posiciones y experiencias sindicales diferentes.

Dentro de la SEP se puede presionar al SNTE con el retiro de los "aviadores". Recuerdo que al llegar a la dirección de Educación de Adultos encontré que quienes cobraban sin trabajar eran cerca de 400, sobre un total de 1 200 trabajadores; 30%. La mayoría eran "comisionados" al SNTE o al PRI; incluso había irregularidades como trasladar esos nombres a nóminas de la frontera norte para que disfrutaran del sobresueldo que ahí se asigna.

También dentro de la SEP hay que mencionar los casos de nombramientos de directores de escuela, que suben por escalafón, aunque la última palabra es de la autoridad sindical; y esto no se ha modificado. El escalafón horizontal de CM ha disminuido las presiones, pues un buen maestro puede ahora ganar igual que un director. Otro caso se da en las escuelas normales: a cuantos son admitidos a un doctorado se les da un puntaje alto para que puedan ser directores de secundaria; imagina la fuerza que adquiere así el SNTE en todas las secundarias. Son ejemplos de los privilegios adquiridos, en los que la autoridad podría tocar intereses de los dirigentes gremiales.

PL: ¿Cómo es que coexisten otros sindicatos, por ejemplo en el Estado de México? ¿Hay convivencia pacífica?

JAP: Completamente. En Veracruz siete sindicatos funcionan con el beneplácito del sindicato nacional. Si hay conflicto, el caso viene a México.

PL: En resumen, ¿la SEP es cogobernada por el SNTE?

JAP: En algunas áreas sí; hay otras que se sustraen; pero en cuanto a ascensos y cambios, definitivamente sí. En una secretaría más pequeña y más autónoma se separaría todo el movimiento de maestros del control sindical, como debe ser.

*La transformación de la SEP*

PL: En esta realidad es donde hay que pensar en la posibilidad de que la SEP se transforme. ¿Quién puede lograrlo?

JAP: Con el apoyo del presidente de la República, del secretario de Educación Pública y colaboradores que conozcan las entrañas de la Secretaría. Sería una decisión de primer nivel que requiere de un acuerdo con el SNTE. Hay muchas confusiones y reglas no escritas; se debe poner en claro cuáles son las normas, cuáles los verdaderos derechos de los trabajadores y cuáles las atribuciones irrenunciables de la autoridad educativa. Y aterrizarlo en lo casuístico.

Así se recuperaría la dignidad de los maestros y su potencialidad para una reforma a fondo de la educación; tenemos una idea vaga de lo que pueden hacer los docentes, y por eso se preparan las reformas desde el centro para que ellos las ejecuten; reconocerles su autonomía respecto del sindicato —en todo lo ilegítimo— se traduciría en potenciar su creatividad pedagógica.

PL: Con la alternancia se perdió una oportunidad de oro de que la SEP adoptara una actitud distinta en su trato con el sindicato; no se hizo al inicio y la oportunidad pasó. ¿Crees que en el tiempo transcurrido el sindicato se repuso?

JAP: Sí; incluso tiene ahora una presencia mayor. Muchos lo dicen: “Las decisiones más importantes no se toman en Argentina sino en Venezuela”. La maestra Elba Esther está ahora confundiendo funciones y partidos en un juego muy audaz; pero está incurriendo en el mismo error que Carlos Jongitud; debería retirarse, centrarse en el trabajo político y cuidar más sus declaraciones. Su actuación al presentarse el Compromiso Social y posteriormente la *Guía de Padres* conlleva un protagonismo muy confuso; pero son actuaciones que muestran que el SNTE está incursionando en nuevas áreas.

*Otras fuerzas políticas*

PL: Un secretario tiene que tratar y negociar con otras fuerzas políticas. ¿Cuáles son?

JAP: En mi experiencia, ni a los empresarios ni a los obreros y campesinos organizados les interesa verdaderamente trabajar en una reforma de la educación; intervienen en alguna coyuntura y ya. A la Iglesia y a los particulares sólo les preocupa su libertad y también los contenidos en temas discutibles. Los gobernadores sí constituyen una presión fuerte; plantean demandas relativas a todos los niveles del sistema educativo; piden muchos recursos, lo mismo un Conalep que otra universidad o atender el analfabetismo.

La Iglesia no tiene —o no tenía entonces— injerencia directa sino a través de organismos como la Unión Nacional de Padres de Familia o alguna organización empresarial; pero más que obstaculizar las acciones del secretario lo que procuran es obtener algún interés específico, por ejemplo en los libros de texto.

Otra fuerza que se debe atender son los sindicatos universitarios. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha sido una experiencia afortunada tanto para hacer avanzar los aspectos técnicos como para negociar los políticos; ha sido un espacio legítimo donde se puede debatir con madurez, sin desgaste de la SEP y en beneficio del sistema de enseñanza superior.

Todavía es necesario hilar más fino en las relaciones entre la ANUIES y la SEP para que la primera sea su espacio de resonancia; hay aún universidades públicas en las que los recursos no se manejan con transparencia; esa revisión habría que extenderla a otras áreas, no sólo a la educación superior.

PL: ¿Viviste incidentes significativos en el trato con estas fuerzas?

JAP: Varios, principalmente por declaraciones mías a la prensa. En dos ocasiones hubo reacción del presidente Salinas: una vez porque declaré que los libros de texto eran “perfecti-

bles", lo cual no le pareció conveniente, y me lo dijo; otra, porque señalé públicamente la dimensión del rezago de los adultos sin instrucción, sobre lo cual el presidente me preguntó: —¿Dijiste eso, Pescador? —Sí, señor presidente, porque así es. —¿Pero sabes quién va ser el próximo presidente de la República?: será quien fue antes secretario de Educación.

Decididamente, aprendí que las formas son muy delicadas. En el mundo académico se valen los matices; en el político no, y una crítica a una situación se interpreta como crítica a una persona.

Esto sucedió en los últimos días del sexenio, cuando consideré —con 50% de probabilidad— que continuaría como secretario en la SEP, y así lo pensaban muchas personas, pues estuve vinculado a las reformas de 1992 que era obvio que el presidente Zedillo continuaría. Sin embargo, prevalecieron otros intereses y no fui designado.

En otra ocasión un periodista sesgó mis declaraciones, creo que sin intención, y me hizo aparecer como si criticara de "deficiente" la educación normal; el sindicato protestó. Pero ninguna de estas experiencias se asemejan a las que viví cuando siendo presidente del Conalte critiqué al entonces gobernador de San Luis Potosí y "líder vitalicio" del SNTE.

PL: Me pregunto si la habilidad negociadora no conduce necesariamente a una visión demasiado pragmática y estrecha, cerrando el paso a visualizar cambios más audaces.

JAP: No lo creo. También para esos cambios más audaces se requiere aprender a negociar. Reflexionando sobre la actual administración de la SEP, tengo la impresión de que hay una asimilación consciente de las políticas y estilos establecidos en la administración de Miguel Limón. Sospecho que Zedillo y Fox debieron tener conversaciones muy a fondo sobre lo que se podía hacer en el sector educativo, y este gobierno decidió mantener las mismas líneas de política como en otras áreas de la vida nacional: la política económica, la social, la del campo; sólo en política exterior hubo un cambio de rumbo transitorio.

### *El SNTE en operación*

PL: Me gustaría que ejemplificaras las maneras de actuar del SNTE en casos concretos, por ejemplo en la negociación del ANMEB, en cuanto participaste en ese caso.

JAP: Eran cuatro asuntos fundamentales: la descentralización, la renovación de planes, programas y libros de texto, los asuntos que concernían directamente al magisterio y la participación social. Cuando regresé de mi primera estancia en el consulado de Los Ángeles participé marginalmente en las negociaciones. Se trató también de otros cambios mayores, por ejemplo la reforma de los supervisores, que no fue posible instrumentar.

Hay que entender los límites de las negociaciones. El Sindicato no podía aceptar una descentralización que lo fragmentara; hubiera sido su muerte; por esto se le garantizó la titularidad nacional. Fue un arreglo, abierto a pasos ulteriores. Ahora, por ejemplo, se empieza a decir que el SNTE procederá a abrir su contabilidad y el manejo de recursos, y que propondrá que todos los ascensos a puestos directivos sean por oposición y por preparación académica; sería grandioso. Si lo hubiesen hecho hace 15 años el ambiente magisterial sería muy distinto.

Probablemente el secretario Zedillo esperaba que, en la nueva situación, los gobiernos estatales prosiguieran el proceso de descentralización en sus aspectos políticos, lo que sólo se dio a medias. También respecto de la descentralización en el Distrito Federal, se esperaba que fuese sólo un retraso transitorio, y que pronto se ejecutaría; hacerla entonces hubiese sido un gran golpe; viendo hacia atrás, creo que fue una debilidad de la SEP. En suma, cedimos ante el SNTE en que conservara la titularidad en la revisión salarial en todos los estados y nos conformamos con la obligatoriedad de la secundaria.

PL: ¿Podrías hacer un balance de los asuntos que se negociaron para el ANMEB entre la SEP y el SNTE?

JAP: En las negociaciones se mezclaban tanto los compro-

misos que contendría el ANMEB como las reformas jurídicas que implicarían.<sup>14</sup> Resumiría así los logros del sindicato: consiguió la titularidad de la revisión salarial anual (lo cual implica ahora que haya dos y hasta tres negociaciones en los estados); que no se desconcentrara la educación básica en el Distrito Federal (la buena experiencia que se estaba obteniendo en Iztapalapa les preocupaba mucho); los términos fundamentales de Carrera Magisterial (que habrían de seguirse afinando después); su intervención en el Programa Nacional de Capacitación, Actualización y Superación del Magisterio en Servicio; la descarga de funciones administrativas a los maestros; y asegurar que no se sancionara a los maestros por los delitos tipificados.

Los logros para la SEP fueron, ante todo, que se aceptara la descentralización de la educación básica y normal; esto era con mucho lo principal; y la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, junto con su reforma, que implicaba el cambio de áreas a asignaturas y la distribución de la carga horaria. También insistió en la necesidad de que los profesores tuvieran conocimientos sólidos de lo que debían enseñar, según los planes y programas.

PL: ¿El asunto de la participación de los padres de familia en las escuelas y en general el de los Consejos de Participación Social también entró en las negociaciones?

JAP: Por principio el SNTE se oponía a todo tipo de injerencia de los padres de familia. Zedillo y el entonces subsecretario de Educación Básica, Gilberto Guevara Niebla, presionaron mucho; hicieron estudios históricos de este asunto (por ejemplo, el modelo propuesto por Vasconcelos), dieron a conocer las experiencias internacionales sobre participación social en las escuelas y, además, insistían en que la LGE incluyera el diseño de los Consejos de Participación Social en los niveles de escuela, municipio, estado y nacional. Si ves cómo quedó esto en la LGE, se observa que queda como “recomendación” (“aten-

<sup>14</sup> Véase el capítulo I (*supra*), sobre el contexto histórico en que se dan las negociaciones del ANMEB.

derán”, “procurarán”, etc.). Por eso en la práctica los Consejos no han funcionado.

PL: El ANMEB también menciona concesiones al magisterio en materia de vivienda...

JAP: Éste era también un punto muy importante para el sindicato —y se incluyó en el capítulo de “revaloración del maestro— por razón de que el fondo de vivienda de los maestros ha sido y sigue siendo un recurso económico fundamental de los dirigentes sindicales y se ha prestado a negocios fabulosos; así se aseguró que continuara el control sindical sobre esos recursos.

PL: En suma, las negociaciones del ANMEB recogieron muchos asuntos que se venían discutiendo entre la SEP y el SNTE y lograron aterrizarlos.

JAP: Tendrías que irte al contexto de los años anteriores: a los acuerdos que tomó el SNTE en su Congreso de Nayarit y también al trabajo que realizó la Fundación para la Cultura del Maestro, cuyo director, Olac Fuentes, logró convencer a la maestra Elba Esther de introducir propuestas “académicas” bien fundadas, a favor de la calidad, en sus demandas. Así surgieron primero las *Siete propuestas*, y luego las *Diez propuestas* que se publicaron en 1994.<sup>15</sup>

PL: ¿Qué destacarías de tus realizaciones al frente de la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal?

JAP: Ahí tuve que limitarme a “desconcentrar” en las delegaciones y tomar sólo una delegación, la de Iztapalapa, para realizar la descentralización en forma de experimento. Tuve conversaciones con Manuel Camacho y con su secretario de gobierno, Marcelo Ebrard, así como con el secretario de Finanzas y con la secretaria general del SNTE, y llegamos a esta decisión a principios de 1993. La idea era seguir con otras delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Xochimilco, Benito Juárez y otras; mi proyecto comprendía 80% de la

<sup>15</sup> SNTE, 1994.

población del Distrito Federal, y todo estaba listo para realizarse en seis meses: unidades, estructuras, personas, etc., pues cada delegación tiene sus propias características.

Pero sobrevino una reacción muy sorpresiva del SNTE: se admiraron de que Iztapalapa funcionara bien, que los maestros recibieran su pago a través de la delegación y que los grupos disidentes aceptaran los cambios; comprobaron que el SNTE se hacía menos necesario en la atención a las necesidades de los maestros y perdía la base de su poder tradicional. Por sus reclamaciones el presidente tomó la decisión de frenar el proceso, ante la inminencia de las elecciones de agosto. Si el proceso hubiese culminado, la siguiente administración hubiera encontrado este asunto resuelto.

Efectivamente, como muestran varios estudios, en Iztapalapa se logró rápidamente un gran éxito: disminuyeron los conflictos, a pesar de ser una zona particularmente difícil. Creo que el caso ejemplifica cómo se procede en las negociaciones: se avanza hasta donde se puede; luego surge un desacuerdo y el proceso se frena.

#### *El comportamiento ulterior del Sindicato*

PL: Al ver que el ANMEB se materializaba y, al año siguiente, al ver que se aprobaba la nueva LGE, ¿cómo reaccionó el Sindicato?

JAP: La dirigencia nacional que había seguido por dentro las negociaciones aceptaba estos resultados, pero en los estados hubo grupos y dirigentes que se alarmaron; creyeron que era el principio del fin. Sostengo que fue inteligente, además de hábil, de parte de la maestra Elba Esther, asumir como suyos los acuerdos de Nayarit y los propósitos de la SEP; Olac Fuentes jugó en esto un papel importante. Los problemas surgieron en la relación con los gobernadores que vieron en la descentralización sólo la oportunidad de manejar mayores recursos y aprovecharlos libremente. Ante ellos la SEP hubo de

insistir, primero, en que la negociación salarial quedaba en sus manos; segundo, en que había espacios de negociación en donde cada gobernador negociaría con las secciones sindicales. A algunos gobernadores no les satisfacía que la negociación salarial estuviese reservada a las autoridades centrales y que, sobre la base de esos resultados, tuviesen que negociar con las secciones sindicales de su entidad y satisfacerles otras demandas. Esto fue lo que estancó la descentralización.

Los gobernadores no pedían refuerzo de personas calificadas para apoyarlos en sus negociaciones; a la mayoría sólo le interesaba controlar los recursos financieros descentralizados. Ahora, a 10 años de distancia, nos percatamos de que hubiese sido muy importante preparar los cuadros de negociadores, de administradores y de técnicos pedagógicos de los estados; así se hubieran consolidado mejor los sistemas educativos estatales. De hecho había una experiencia muy valiosa de formación de cuadros a lo largo de los 14 años que duró la desconcentración (1978-1992); hasta hoy se está atendiendo la formación de estos cuadros, y no en todas las entidades federativas.

PL: Sólo conociendo estas circunstancias de la política interna de la Secretaría se puede uno explicar las luces y sombras de la descentralización. ¿En el caso de la negociación de CM y de la participación social hubo circunstancias semejantes?

JAP: En CM, en una primera etapa, el avance fue rápido, sobre todo en los aspectos normativos. Manejé esas negociaciones para el Distrito Federal y trataba directamente con la profesora Elba Esther Gordillo o con sus representantes Humberto Dávila y Sergio Esquivel. Había oposición dentro del SNTE, pero la maestra era muy firme; conocía bien al sindicato y sabía mover los hilos.

Ya como secretario me propuse mantener una relación respetuosa hacia los dirigentes del magisterio, como la había mantenido Fernando Solana en los meses anteriores, y tratar de avanzar hasta donde fuese posible. Era preferible a "llevarnos un frentazo", como sucedió a Manuel Bartlett y a Jesús Reyes



Heróles. El propio presidente Salinas me dio instrucciones de llevar una buena relación con la maestra, y tuvimos muchas coincidencias al discutir nombramientos de directores de escuela y otros asuntos; la Fundación SNTE —que Elba Esther apoyaba porque quería “estar en la vanguardia”— nos sirvió también como espacio de discusión en el que se reconocían deficiencias de los maestros e injerencias del sindicato.

Específicamente respecto de los asuntos del ANMEB, la maestra Elba Esther conocía bien los riesgos en que incurría y los aceptó; vio ahí oportunidades. En especial en la CM vio la oportunidad de concretar sus demandas de “salario profesional” y “promoción horizontal”. De nuestra parte, queríamos el escalón horizontal y la evaluación del magisterio. Ahí se dieron las convergencias. Creo que si se compara lo que logramos, con todas sus deficiencias, con los sistemas de evaluación y promoción que existen en otros países, podemos estar satisfechos.

Lo que nos falló en el diseño de CM fue precisar correctamente algunos factores de la evaluación, sobre todo lo que se llamó el desempeño profesional, y aceptar que fuese el consejo técnico de la escuela el sujeto evaluador, lo cual desvirtuó la evaluación. Además, inmediatamente se movilizó el SNTE para aumentar su presencia en todos los organismos de CM; presionaron para que ingresaran al sistema también los supervisores y los técnicos; todo esto debilitó a CM.

Hubo otras resistencias: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación tildó de “elitista” la CM. Creo que el hecho de que se ha generalizado hasta 80% del personal en servicio y de que los emolumentos económicos han significado un importante complemento al salario hace ver que la crítica no era procedente; un profesor de categoría BC o C logra ingresos equivalentes a una doble plaza y dispone de tiempo para estudiar y preparar sus clases.

PL: No hay duda de que CM ha servido para mejorar los ingresos de los maestros, ¿pero no ha fracasado como sistema para evaluarlos?

#### *El sistema educativo ante las grandes desigualdades sociales*

*Limón:* Al sistema educativo no le corresponde resolver el problema de la desigualdad social, pero sí contribuir a su solución... Contando con los apoyos necesarios, la educación amplía las oportunidades para acceder a la escuela, para permanecer en ella, para aprender efectivamente y obtener una preparación que te sirve para todo en la vida.

*Pescador:* Probablemente a muchos secretarios el impacto de la educación sobre las desigualdades no ha llegado a preocuparles. Casi ninguno ha estado en contacto con el sistema educativo real; no visita las escuelas más pobres y alejadas. Ven operar el sistema desde sus oficinas; todo el día sus subordinados les entregan informes satisfactorios, o se asoman a la realidad a través de los gobernadores. En suma, creen que el sistema opera razonablemente bien.

Las reacciones ante las desigualdades dependen de la sensibilidad por la justicia. En mi caso, por haber sido maestro rural y luego economista, desarrollé mayor sensibilidad a las desigualdades sociales...; esto me dio una perspectiva diferente; nunca me conformaba con los indicadores. Creo que es mucho lo que se puede hacer por la equidad social desde la educación; lo primero es no remitir el problema a otras secretarías; lo segundo, tener ideas claras de lo que conviene hacer y precisar estrategias.

*Solana:* ¿A dónde vamos? Vamos hacia la polarización. Antes la universidad pública era un crisol de las clases sociales; hoy ya no es así.

Hoy quienes estudian en las universidades privadas de élite y tienen dinero para pagar estudios en el extranjero regresan a ocupar los puestos directivos.

JAP: Tienes razón. Fallan los instrumentos que se aplican, falla el sujeto que hace la evaluación y, por otra parte, no hay capacidad para exigir que se remedien las deficiencias que se comprueban. Por esto no ha contribuido en lo sustancial a elevar la calidad de la docencia. La realidad es que en la escuela el director tiene mayor compromiso con el sindicato que con la autoridad; cuando conviene se hace a un lado la normatividad y prevalecen otros mecanismos a costa del aprendizaje de los alumnos.

PL: Volviendo a la participación social, ¿no quedaron los Consejos establecidos sólo en el papel, en muchos casos, por desconocimiento de la gran diversidad de situaciones en que opera la relación de la comunidad con la escuela?

JAP: Por supuesto. La idea era un tanto utópica y se asumió que "la sociedad" los apoyaría porque deseaba participar en la escuela. La posición del sindicato fue tajante: las escuelas pertenecen a los maestros y no se permitirá que se abran a otras influencias. De nada servía argumentar la racionalidad democrática o las tesis de Dewey sobre la relación entre escuela y sociedad. Quedaron los Consejos establecidos en la ley pero su implantación fue muy débil; no teníamos mecanismos, por ejemplo, para seleccionar a los padres de familia que mejor pudieran funcionar en los nuevos organismos; el sindicato no cumplía con designar a los maestros que lo representaran. En muchos lugares los Consejos fueron el centro de la impugnación, más que CM o los libros de texto de historia. Sin duda, de todo el ANMEB ha sido la participación social el punto más rezagado.

PL: ¿Cómo comparas ese esfuerzo por movilizar a la sociedad con lo que ahora está haciendo el programa de Escuelas de Calidad otorgando recursos económicos a los Consejos de Participación Escolares para que ejecuten el proyecto escolar formulado por la propia escuela?

JAP: Me parece que el esquema actual va a tener efectos inmediatos en el mejoramiento de las condiciones materiales

de la escuela, y esto será muy visible. En nuestro esquema anterior el esfuerzo iba dirigido a mejorar la relación entre la escuela y la comunidad; se aspiraba a cambiar la manera en que se toman las decisiones, a romper el verticalismo de la autoridad; creo que era más avanzado.

PL: ¿Qué recomendarías hoy a la SEP para promover la participación de la sociedad a nivel de las escuelas?

JAP: Sugeriría tres cosas. Primero, ser muy cuidadosos en definir qué instancias van a participar; no deben ser miembros, sino agentes de la comunidad genuinamente interesados en apoyar a la escuela. Segundo, aprovechar el momento actual en el que parece haber mayor receptividad del sindicato. Si hablan de rendir cuentas, de presentar sus estados financieros a las bases, de democratizar su funcionamiento, entremos por ahí. Tercero, más allá de lo político, en lo propiamente social, retomar la participación como punto central del Compromiso por la Calidad. Algunos estudios de campo y experiencias revelan que existen muchos maestros deseosos de que se participe, de que se discuta con ellos sobre su escuela; me encantaría consagrarme a promover esta causa.

#### *Financiamiento: el debate sobre el 8%*

PL: ¿Qué opinas sobre la decisión del Congreso de establecer la meta de 8% del PIB para la educación?

JAP: Puede verse como un paso inicial, pero hay que hilar más fino. Debería añadirse: "En todo momento el Estado garantizará que no disminuya el gasto público en educación, en términos reales". O dejar sentado que a todo crecimiento del PIB se mantendrá la misma proporción para asegurar el crecimiento del gasto asignado a la educación.

PL: Además, en el *Diario Oficial* esta decisión quedó registrada de manera ambigua: no está claro si se refiere al gasto nacional o al gasto público.

JAP: Obviamente debe referirse al gasto público, sin mengua de que los particulares aporten más recursos.

PL: ¿Crees saludable que el Congreso definiera límites al gasto privado?

JAP: No; debe quedar abierto. Es verdad que el reciente incremento de la proporción de gasto privado en educación superior está provocando controversias. Pero creo que si los particulares quieren incrementar sus inversiones en educación hay que verlo como beneficioso; en cada momento histórico las apreciaciones pueden variar; ahora la globalización y las perspectivas de la "sociedad del conocimiento" se traducen en motivaciones para la inversión empresarial. Lo que el Estado debe vigilar es que esta inversión no agudice las desigualdades sociales; es asunto de ética social. Y vigilar también la calidad de las instituciones privadas, sobre todo del nivel superior.

PL: ¿Sugieres algún criterio respecto de la proporción conveniente de gasto privado en cada nivel escolar? ¿Ves riesgos de "privatización" en sus actuales incrementos?

JAP: No; eso está abierto. Me parecen bien los criterios del PNE de este sexenio; si se cumplen sus metas estaremos muy lejos de privatizar el sistema. El gobierno ha reafirmado que la educación pública seguirá siendo gratuita y laica; está muy bien. Lo que hay que supervisar es qué beneficios está aportando al sistema educativo la educación de los particulares. Algunos temen que al aumentar esta participación el sistema se vuelva más excluyente, pero no es necesariamente cierto; tampoco el hecho de que se cobren algunas cuotas en escuelas básicas o de nivel medio implica riesgos de privatización. El error en el caso de la UNAM estuvo en que se pretendió modificar una situación ya muy arraigada en este asunto que ahí es tradicionalmente sensible.

Lo que debe preocupar es el desequilibrio de calidad entre algunas escuelas privadas y las escuelas públicas; es obligación del Estado asegurar que las públicas mantengan una cali-

dad semejante a las mejores privadas; y la evaluación nos va a servir mucho para aclarar estos mitos.

PL: La SEP sí debiera exigir, para dar el Reconocimiento de Validación Oficial de Estudios (RVOE), requisitos claros de calidad; no lo está haciendo respecto de muchas universidades privadas; debiera también evaluar.

El verdadero problema de la "privatización" no está en que cobren algunas cuotas; está en los intereses que protegen las universidades.

PL: ¿Promoverías que se modificara el artículo 3º en cuanto establece que "el Estado atenderá y promoverá" otros tipos de educación, entre ellos la superior?

JAP: No; los tiempos políticos no lo permiten. La gratuidad de la educación superior y la obligación financiera del Estado con ella no se tocará en la agenda legislativa por algunos años. "Atender" y "promover" son verbos que eluden el problema que está detrás de los repetidos conflictos de la UNAM. Y los diputados prefirieron legislar sobre la obligatoriedad de la enseñanza preescolar en vez de entrar a este terreno.

PL: ¿Corresponde a las universidades públicas alentar hacia normas más claras?

JAP: Creo que en los últimos años han hecho grandes adelantos para adecuarse a las exigencias del tiempo; han impulsado procesos internos de evaluación, elevado los grados académicos de su personal, abierto sus contabilidades a la Secretaría de Hacienda; quizá dentro de pocos años tengamos esquemas y criterios más claros para la distribución de los recursos públicos a las instituciones, tomando en cuenta también los ingresos propios que generan por becas-crédito, colegiaturas diferenciadas y contratos de investigación y de servicios. Así se definirían mejor las obligaciones financieras del Estado hacia ellas.

PL: ¿Y el impulso a la investigación en aquellas instituciones que decidan fomentarla?

JAP: Nuestros legisladores aún no han comprendido que

la investigación debe ser financiada con fondos públicos en las universidades; cuando legislan en esta materia los diputados y senadores sólo piensan en la docencia y desconocen la experiencia de los países más adelantados.

PL: ¿Crees que se discrimina a las universidades privadas en la distribución de los recursos?

JAP: Nos faltan criterios más claros para distinguir en qué sería justo incluirlas y en qué estaría el Estado beneficiando intereses propiamente privados. Yo estaría dispuesto a abrir el estudio de los estímulos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y de los concursos de proyectos de investigación cuyos términos fija el gobierno. Pero hay resistencias ideológicas; se desvirtúan algunos términos: dices "eficiencia" y te acusan de productivista, dices "competitividad" y te acusan de subordinarte al mercado; nos falta sentido común. ¿Por qué impedir o ver con hostilidad que una familia que puede hacerlo envíe a sus hijos a una institución de paga, aunque en ello jueguen su papel las motivaciones de clase?

En el caso de la investigación lo cuestionable es que se resten recursos públicos a las instituciones públicas para entregarlos a las privadas. En el fondo lo que debe vigilar el Estado en sus políticas de subsidio a la educación superior es el efecto redistributivo de sus erogaciones.

PL: ¿Este tipo de decisiones financieras corresponden al secretario o a Hacienda o al presidente?

JAP: Al secretario. Pero tiene que "vender" su idea a Hacienda y al presidente. Hacienda exige observar los topes; rara vez discute los modos. Recuerdo años antes en el caso de la UAM, en la negociación salarial del nivel superior que me correspondió (y en la del magisterio de enseñanza básica con el SNTE), el sindicato sabía que el tope establecido por Hacienda era 7%; lo que discutimos era la manera de distribuir ese aumento, dando más a los niveles inferiores para disminuir la inequidad. Había una cuota fija y un porcentaje decreciente; no sé si se haya continuado con este esquema. En el caso del SNTE,

el tope ya estaba acordado, pero el presidente quiso dejar un margen adicional para las reservas de CM; era el último año y había dinero. Pero, repito, el secretario puede tomar posiciones y seguir sus propias políticas.

### *Las desigualdades sociales*

PL: Tú conoces, como investigador que fuiste del tema, que los límites en que la educación puede contribuir a la equidad social son bastante estrechos. A pesar de esto, ¿no aterra a un secretario de Educación comprobar el efecto casi insignificante de sus esfuerzos por lograr mayor equidad?

JAP: Probablemente a muchos secretarios esto no ha llegado a preocuparles. Casi ninguno ha estado en contacto con el sistema educativo real, no visita las escuelas más pobres y alejadas. Ven operar el sistema desde sus oficinas; todo el día sus subordinados les entregan informes satisfactorios; o se asoman a la realidad a través de los gobernadores; en suma, creen que el sistema opera razonablemente bien. Incluso muchos maestros tienen una actitud general de satisfacción si en su escuela se cumple con las clases, se llenan a tiempo los formularios, se aplican los exámenes y se cumple con el artículo 3º; además, la pobreza de su escuela es en muchos casos semejante a la de su casa y su pueblo; éstos son sus referentes. Y también los padres de familia, en su mayoría, aceptan la escuela como es.

Son los investigadores, unos pocos funcionarios y algunos empresarios formados en instituciones privadas caras quienes se cuestionan la pobreza de la escuela pública. Y las reacciones dependen de la sensibilidad por la justicia. En mi caso, por haber sido maestro rural y luego economista, desarrollé mayor sensibilidad a las desigualdades sociales; en el posgrado me consagré a estudiar el efecto redistributivo del gasto en educación, como recuerdas; esto me dio una perspectiva diferente; nunca me conformaba con los indicadores.

Creo que es mucho lo que se puede hacer por la equidad social desde la educación. Lo primero es no remitir el problema a otras secretarías; lo segundo, tener ideas claras de lo que conviene hacer y precisar estrategias.

PL: En concreto, ¿tienes fe en los programas compensatorios?

JAP: Me tocó su arranque; el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) se inició en 1992. Era un modelo que se promovía en toda América Latina. Seguí con gran interés su primera evaluación, creo que la dirigió Justa Ezpeleta. Lo que falló fueron las responsabilidades de los Estados que no siempre se cumplieron, y la injerencia de los supervisores para controlar el pago de los estímulos económicos.

El gobierno de México había tomado muchas decisiones para promover la equidad antes de que se reglamentara el capítulo de la LGE en esta materia. Un ejemplo puede ser la apertura del Conalep desde 1978 para desalentar la presión hacia el nivel superior, es verdad, pero a la vez para abrir una posibilidad realista a quienes presumiblemente no terminarían una licenciatura.

PL: En las discusiones sobre esto, ¿se presentaban los costos unitarios de cada modalidad, en los que claramente aparece el trato discriminatorio para las modalidades destinadas, por ejemplo, a los indígenas?

JAP: No. Se revisaban los montos agregados, pues cada director vela por la parte que le está encomendada. No hay conciencia de la desigualdad en quienes operan cotidianamente el sistema; en los debates en el Congreso de la Unión sobre la LGE se vio claramente que costaba trabajo entender el capítulo sobre las desigualdades también a los diputados del SNTE. Esta escasa conciencia de muchos funcionarios la comprobamos, recordarás, en un seminario del Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del Conacyt organizado por ti, en el que dialogamos funcionarios e investigadores.

PL: El grupo poblacional más castigado en este país es el

indígena. ¿Preocupa en la SEP el racismo de la sociedad mexicana?

JAP: Creo que somos más racistas que los ciudadanos de otros países como los Estados Unidos, contra lo que creemos; tenemos el racismo asimilado en el lenguaje y muchas formas culturales.

Hasta recientemente se han iniciado programas orientados a fomentar la tolerancia, la convivencia en la diversidad, en suma, valores humanos, pero el efecto de estos programas depende de su asimilación por los docentes. Y dependemos sobre todo de la acción de los medios de comunicación.

PL: ¿Preocupan a un secretario las visiones a largo plazo, por ejemplo respecto de las diferencias regionales en el país? ¿Vamos hacia tres Méxicos —norte, centro y sur— cada vez más distantes?

JAP: Creo que la mayoría se queda en el nivel de las diferencias socioeconómicas y de rendimiento escolar; se procura atender las necesidades de las entidades más rezagadas. Pero ver las diferencias regionales como problema a largo plazo, creo que muy pocos secretarios lo hacen. Incluso pienso que muchos de los funcionarios que llegaron con Salinas creían sinceramente que México podría llegar a ser como los Estados Unidos en poco tiempo a condición de abrir la economía y democratizar la vida política; eran neoliberales ortodoxos convencidos. Recuerda los "mitos geniales" de mi amigo Pedro Aspe. La importancia de la cultura no se comprende.

PL: Por otro lado, las desigualdades sociales son reforzadas por cierto tipo de escuelas privadas elitistas que por su costo están reservadas a las clases más pudientes.

JAP: Se ha dado por supuesto o se toma como dado que las familias tienen libertad para enviar a sus hijos a la escuela de su preferencia, si pueden pagarla. Como ni política ni jurídicamente es posible restringir esta libertad, este tipo de elitismo no se plantea como problema de política educativa. No se ponderan las consecuencias sociales a largo plazo; y

para las instituciones creo que el aislamiento al que confinan a sus alumnos no es efecto de una decisión deliberada, simplemente se da. Es más grave en el nivel superior porque en la básica los niños y jóvenes tienen otras vías de socialización más amplias.

PL: ¿No hay una especie de trampa: se hacen exclusivas porque buscan calidad y eso eleva su costo, pero esa calidad priva a los alumnos de la visión total del país?

JAP: Creo que lo que les sucede es que buscan el mercado, la competencia; lo formativo no entra en su decisión. Aunque la UNAM sea mejor como institución, la percepción general en esas clases sociales es que el Tec o el ITAM son las puertas del éxito. La formación de valores en ellas es muy deficiente, incluso en universidades que se dicen cristianas e intentan poner por obra un ideario congruente con su visión religiosa; en éstas las experiencias de servicio social resultan bastante ficticias; se cumple el requisito, nada más; es un servicio social sin espíritu de servicio. Pero, volviendo al punto, a la SEP no le preocupa este tipo de educación superior.

#### *La educación y la economía informal*

PL: Desde otro ángulo, el sistema educativo también refuerza las desigualdades sociales porque no prepara para el trabajo real a aquellos egresados que acaban en el sector informal de la economía. ¿No preocupa a un secretario que más de la mitad de los egresados de la educación básica tengan que arreglarse en ese mercado laboral informal, sin que la escuela los haya preparado para esto?

JAP: Se ve como un problema de la economía, no de la educación. Y si no hay preguntas, no hay respuestas. Lo que preocupa es que el sistema funcione sin perturbaciones.

PL: ¿Sería realista organizar programas de educación práctica para aquellos que van a desertar o acaban de desertar?

JAP: Siempre ha habido intentos de proporcionar respuestas pragmáticas a la necesidad de trabajar prematuramente: Centros de Enseñanza Ocupacional, a finales de los cincuenta (para enseñar a coser a las mujeres), Centros de Acción Educativa (grupos informales para el aprendizaje de manualidades), Misiones Culturales y luego los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati) y para el Trabajo Agrícola (Cecata) y otras fórmulas; pero se les vio siempre como instrumentos de defensa, no como soluciones estructurales. Y se les considera como responsabilidad de las secretarías del Trabajo y de Economía; tampoco conocemos con qué eficacia funcionan.

PL: ¿Qué opinas de lo que empieza a hacer el INEA con las plazas comunitarias?

JAP: Es muy bueno, pero no es la solución sustantiva. El acceso a la tecnología en un país como México seguirá siendo muy limitado por mucho tiempo, precisamente entre quienes más requerirían de esta solución; las plazas comunitarias las aprovecharán sectores que están más cerca de la raya de la verdadera necesidad; y al INEA a fin de cuentas no se le va a medir por el éxito en esto, sino por la vara de los 5.8 millones de analfabetos, que son los más pobres, y por la certificación de la primaria y secundaria de los cerca de 30 millones de rezago.

#### *La evaluación*

PL: Me gustaría preguntarte acerca de varias innovaciones de la presente administración, si quieres opinar sobre ellas. En primer lugar, la evaluación: fuiste designado miembro del Consejo Técnico del INEE. ¿Qué recomendarías a este naciente instituto?

JAP: Se me ocurren varias recomendaciones, en el momento presente (febrero de 2003). Primera: que la junta directiva dé la mayor libertad al director general para que tome sus decisiones. Segunda: que funcionarios de la SEP o de los estados, sean o no miembros de la junta directiva, no ventilen en la opi-

nión pública sus críticas al Instituto, pues causan desconcierto y levantan sospechas; sólo se abonan las fuerzas que quisieran que el INEE fracasara. Tercera: que se trabaje en capacitar a los periodistas de la fuente de educación, como entiendo que ya se empezó a hacer. Cuarta: que se precise ante la sociedad qué hará el INEE: ¿qué va a medir?, ¿va a evaluar a escuelas singulares?, ¿va a evaluar a los maestros y directores?, ¿cómo difundirá los resultados? Está también pendiente que explique con claridad su relación con la SEP (y no sólo repita que “coadyuvará y colaborará” en las evaluaciones que ésta haga), de modo que quede claro cuál es su aportación específica. Y quinta: que participe en todos los foros nacionales e internacionales sobre evaluación. Estoy seguro de que el INEE puede ser la realización más importante de esta administración, mucho más que el PEC, las universidades tecnológicas o las plazas comunitarias. Los logros en calidad vendrán sobre todo del INEE. Además, creo que la Dirección General de Evaluación deberá reducirse, pues el INEE asumirá prácticamente todas sus tareas.

PL: Se rumora también que pronto se anunciará una gran reforma de la enseñanza secundaria.

JAP: No conozco los trabajos; sólo lo que ha aparecido en la prensa respecto de la formación cívica y ética e, incidentalmente, de geografía, pues se ha estimulado a algunas editoriales a producir materiales en este campo; además, profesores de las academias de matemáticas analizan algunas repeticiones en los currículos de secundaria y preparatoria. Ojalá se haga una reforma adecuada y se reformen congruentemente los planes y programas de las normales superiores.

PL: Otra innovación reciente, no de la SEP sino del Congreso: la obligatoriedad del nivel preescolar; se ha criticado el hecho y las metas y plazos que establecieron los legisladores.

JAP: Este asunto tiene muchos ángulos. La cobertura, el financiamiento, la capacitación de las educadoras y las ventajas políticas que obtuvo el SNTE con esta decisión. Uno hubiera esperado que las autoridades de la SEP hiciesen un pronuncia-

miento expresando su reacción o haciendo ver las implicaciones; hubo silencio.

La decisión fue muy precipitada. Su racionalidad preponderante fue de geografía electoral: el presidente de la Comisión de Educación del Senado, José Natividad González Parás, lo vio como carta favorable para ganar la candidatura al gobierno de Nuevo León; lo logró con el apoyo sindical.

La maestra Elba Esther tiene —siempre ha tenido— una especial intuición sobre la importancia de la enseñanza preescolar y ha consentido mucho a las educadoras. Sin duda que en esta decisión vio la obtención de gran número de plazas adicionales. No creo que los legisladores hayan estudiado bien el asunto ni siquiera revisado los datos de la transición demográfica a mediano plazo; tampoco los numerosos estudios sobre la incidencia del preescolar en el rendimiento en primaria; ni consideraron los altos costos implicados. Preveo que el efecto real a largo plazo será la proliferación de instituciones particulares de preescolar para atender la demanda; vendrán repercusiones por el carácter lucrativo de éstas y obstáculos para admitir niños en primer grado de primaria que no hayan cumplido con el nuevo requisito obligatorio. Y no hemos hablado de la capacitación de las educadoras ni de las nuevas instituciones que serán necesarias.

En suma, efectos lamentables. Pero para los legisladores pesó más la popularidad de la medida, pues creen que a la mayoría de la gente le parecerá un avance. Un año de preescolar bien trabajado bastaba para conseguir tres objetivos: *a)* evitar la reprobación en primaria; *b)* facilitar que los niños adquieran las habilidades fundamentales de lectoescritura, y *c)* promover cierta socialización introductoria que facilite la transición a la primaria.

PL: El caso ejemplifica las tensiones entre Legislativo y Ejecutivo, no sólo por la razón de que el primero obstaculice al segundo (que es lo más visible), sino porque le imponga obligaciones que acarrearán efectos perversos.

JAP: Esa segmentación se está dando en todos los sectores. En educación lo percibimos como problema, pero igual se está dando en salud, en desarrollo social o en materia hacendaria, y en esos sectores no lo han percibido así. Si hubiese más acercamiento entre los legisladores y el Ejecutivo, con ánimos de buscar lo mejor para el país, creo que la atención del Congreso se hubiera centrado en asuntos más urgentes, como es la ampliación de la enseñanza media y de la superior.

### *Televisión y educación*

PL: ¿Crees que a los secretarios de Educación les ha preocupado la influencia de la televisión comercial en la niñez y la juventud?

JAP: Creo que sí, crecientemente. Les llega la información por la prensa extranjera que lo comenta mucho y la presión por las quejas de algunos padres de familia. Pero en general desconocen la magnitud del impacto.

PL: ¿No se lavan las manos diciendo que los medios dependen de la Secretaría de Gobernación?

JAP: En parte sí. Viven una contradicción: quisieran cambiar las cosas pero, como políticos, se sienten obligados con los medios de comunicación; necesitan que los traten bien. A lo más les piden que difundan algún mensaje o apoyen una campaña. Ver el sesgo estructural que inducen o discutir con ellos los valores que transmiten, no.

PL: ¿Se intentó alguna vez, que sepas, reformar el artículo 74 de la LGE que establece que los medios de comunicación deben contribuir a los fines de la educación nacional y conformar sus programaciones por los criterios que establece esa ley?

JAP: Por supuesto que no, ni creo que se vaya a intentar en la actual administración; no hay señales de que quieran comprar ese boleto. No imaginas las broncas que hubo en 1993 para que se aceptara ese inocuo artículo; se negociaron términos

como “coadyuvar” o “contribuir” con ánimos de no herir la libertad de expresión. Cuando mucho, intentarán algo en los medios electrónicos que dependen del gobierno e impulsarán acciones desde el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE); todo eso será marginal.

PL: ¿Sería posible intentar establecer ciertos requisitos a los periodistas —una licencia, como propone Karl Popper— para asegurar la vigencia de un código de ética y retirarla definitivamente a la primera transgresión?

JAP: Tampoco. Se acepta el carácter comercial de los medios, sin ver más allá; tan es así que dejaron pasar la oportunidad de renegociar 12.5% del tiempo sin que se considerara para nada la educación.

### *El nuevo conocimiento y la política educativa*

PL: ¿Cómo juzgas la investigación educativa que se realiza en el país? ¿Fue útil para tus decisiones? ¿Los temas que tratamos los investigadores son los relevantes o vivimos apartados de la realidad?

JAP: No. Creo que en conjunto los investigadores van a la vanguardia, se preocupan por temas trascendentales en el panorama mundial. Se ha logrado consolidar la actividad de investigación, aunque esté todavía concentrada en pocas instituciones, y se está promoviendo una cultura de investigación. ¿Qué les recomendaría? Tener “traductores” de los resultados de las investigaciones que los difundan en lenguaje sencillo. Recuerdo que esta idea la manejamos en un seminario en Cocoyoc hace más de 20 años, convocado por el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) que dirigías.

PL: ¿Se requieren decisiones del secretario en esta materia?

JAP: Se requiere sobre todo la actitud de estar atento a lo



que se estudia y publica, además de asegurarte de que se cuenta con instancias intermedias para aprovechar la investigación; ésta es una de las principales fuentes de innovación; e invitar a los investigadores a acompañar con su visión independiente proyectos novedosos, como el PEC.

*Lo urgente y lo importante*

PL: Suele haber cierta tensión en los altos puestos ejecutivos entre lo urgente y lo importante. ¿Cómo procurabas, en tus diversos puestos, que lo urgente no cancelara lo importante?

JAP: Ésta debe ser una preocupación cotidiana, principalmente del secretario. En la SEP lo urgente es siempre lo político, porque no admite dilaciones y tiende a invadir todo el campo de atención. Hay que aprender los diversos “tiempos”: uno es el tiempo para atender un plantón o un conflicto en un estado, y otro el del estudio y las decisiones bien maduras. Lo curioso es que no puedes resolver lo importante si no atiendes simultáneamente lo urgente.

Se me ocurre un ejemplo. Cuando se establecieron los primeros libros de texto gratuitos (1960), surgieron dificultades; al principio inquietudes de la industria editorial, de maestros que eran autores de los textos en uso y de grupos conservadores; luego vinieron las impugnaciones más fuertes a los contenidos en historia y ciencias naturales. La reforma de los libros de texto era lo importante; los conflictos, lo urgente; se atendieron ambas cosas, y sólo así salió.

Otro ejemplo sería el proceso de desconcentración en la época de Fernando Solana: se mantuvo con firmeza el propósito, pese a muchas oposiciones promovidas sobre todo por el “líder moral” Carlos Jongitud. Y en general Solana tenía siempre presentes los “cinco objetivos y 12 programas”, que era lo importante, en medio de todo lo urgente.

Un secretario tiene que transmitir las prioridades todos los

días y no poner trabas para que la gente hable con él; tiene que escuchar a todos directamente. Solana visitaba las escuelas en sus giras, sin previo aviso, y hablaba con los maestros y directores. Una comparación: no es lo mismo hablar con el director del Metro que abordar este transporte y vivir la experiencia de los pasajeros. Yo con frecuencia lo uso, por comodidad, para ir al centro. Ahí ves a las 6:30 de la mañana a los albañiles soñolientos, los estudiantes tempraneros y empobrecidos, a las mujeres de limpieza; o ves —aunque no me lo creas— a una mujer que va distribuyendo en las estaciones a niños vendedores de dulces; ése es su trabajo y está perfectamente organizada. Ésta es la vida real de nuestra ciudad; lo mismo tienes que hacer para entender las escuelas.

PL: ¿Tiempo para estudiar?

JAP: La actividad intelectual del secretario es lo que debe alimentar su desempeño: encargar a tiempo estudios que hacen falta, discutir el planteamiento adecuado de cada problema, idear soluciones innovadoras. Ya que llegas a la solución que parece la mejor, organizas y programas, para implementar y luego evaluar. El proceso es muy conocido, pero el impulso intelectual es su detonador.

ENTREVISTA CON MIGUEL LIMÓN ROJAS

*(Realizada el 26 de marzo y 2 y 3 de abril de 2003)*

*Miguel Limón Rojas, nacido en el Distrito Federal en 1943, fue secretario de Educación Pública del 23 de enero de 1995 al 30 de noviembre de 2000.*

*Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó estudios de doctorado en la Universidad de Aix-Marseille a finales de los sesenta, inició su vida profesional como académico en la UNAM, habiendo obtenido mediante examen de oposición la titularidad de la cátedra de derecho constitucional. Más adelante, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco fue tam-*

*bién profesor, jefe del Departamento de Derecho y director de la División de Ciencias Sociales.*

*Tras una breve estancia como subdirector general de Documentación del Informe Presidencial, ocupó varios puestos en el sector educativo: asesor del secretario de Educación Pública, Fernando Solana (1978), secretario académico de la recientemente creada Universidad Pedagógica Nacional (1978-1981), director general de Profesiones y subsecretario de Planeación Educativa (1982-1983). En el gobierno de Miguel de la Madrid coordinó la Comisión de Educación del Plan Nacional de Desarrollo y fue director general del Instituto Nacional Indigenista (1983-1988); en el de Carlos Salinas de Gortari se desempeñó como subsecretario de Población y Servicios Migratorios (1989-1993) en la Secretaría de Gobernación. Fue presidente del Capítulo Mexicano de la Sociedad Internacional para el Desarrollo y miembro representante de México en la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección de Minorías de la Organización de las Naciones Unidas. Durante 1994 fue procurador del Medio Ambiente en la Secretaría de Desarrollo Social.*

*Antes de ser designado titular de la SEP por el presidente Ernesto Zedillo ocupó brevemente la cartera de Reforma Agraria.*

*Actualmente dirige el despacho de estudios y consultoría Valora.*

#### *Cómo se ve el pasado*

PL: Ser titular de la Secretaría de Educación Pública debe ser una experiencia especial. ¿Qué huella dejó en tu persona el paso por la Secretaría?

¿Modificó tus percepciones sobre el país, sobre el camino que sigue en su desarrollo, sobre sus posibilidades?

ML: Sería inconcebible que una tarea de tanta intensidad no hubiera dejado en mí impactos y emociones que durarán toda la vida. Fue como si todo el recorrido anterior hubiera adquirido el mayor sentido al llegar a la Secretaría, pues el des-

empeño al frente de ella me permitió asumir el mayor reto que he enfrentado por la importancia que la educación tiene para un país como el nuestro. Nunca podré olvidar la enorme responsabilidad que sentí al estar al frente de una tarea a la que tantos mexicanos han entregado su mayor esfuerzo. Para mí fue un gran privilegio intentar honrar mediante el trabajo la causa de Vasconcelos y de Torres Bodet. Había tenido la oportunidad de tratar a los antiguos maestros que trabajaron para ese proyecto, y las conversaciones con ellos fueron de gran importancia para mi formación, para mi visión de la educación.

Servir a la gente desde la Secretaría fue la gran oportunidad de contribuir a la formación de mejores seres humanos, de buenos ciudadanos más preparados para la vida, para la convivencia, de ampliar el espacio de las oportunidades. Por ello asumí la tarea con todo entusiasmo. En el trayecto encontré estímulos y satisfacciones en medio de una realidad adversa. Desde luego que ese cargo amplió e hizo más profunda mi idea del país. Me dio una idea clara de lo que México ha podido hacer a lo largo de unas cuantas décadas, pero también me permitió constatar los límites, las urgencias y los plazos que habrán de vencerse para dar viabilidad a una nación tan abrumada por la desigualdad y por los problemas que derivan de ésta.

PL: Recuerdo que en el capítulo que escribes en la memoria del sexenio hablas precisamente de tus "insatisfacciones".<sup>16</sup>

ML: Sí, porque el final del sexenio es el encuentro con los límites de lo que pudiste hacer: compruebas los límites que tuviste en los frentes sociales, político, financiero. Compruebas los límites de tu propia capacidad. El final no llega de golpe, lo vas viendo venir, lo calculas para medir los plazos a que están sujetas tus acciones, pero de todas formas con el final concluye tu oportunidad.

Las insatisfacciones pueden corresponder en mi caso a dos categorías: una primera que tiene que ver con aquello que esta-

<sup>16</sup> *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, vol. 1, SEP, México, 2000, p. 41.

bas obligado a buscar aun cuando la posibilidad fuera muy remota; en este caso yo tenía toda la intención de intentar comprometer al conjunto de la sociedad haciendo ver que un gran resultado sólo se podía lograr con una cuota de compromiso de cada quien; emprendí muchas iniciativas y lo que obtuve fue lejano en relación con lo que me había propuesto. Otro género de insatisfacciones tiene que ver con reformas que eran posibles, necesarias y que no se hicieron porque el tiempo, la energía y la capacidad se quedaron concentradas en otros proyectos o en la atención de necesidades que fue imperioso atender.

PL: ¿Hay algo que ahora sientes que hubieras querido hacer y que no hiciste?

ML: Debo decirte que me pesó mucho no haber podido hacer más para resolver el problema de la UNAM. La iniciativa que originó el problema no se inició en la Secretaría. Ésta respetó y apoyó a la UNAM en el ejercicio de su autonomía. Es justo recordar que desde muchos años atrás había una inquietud extendida en el sentido de que todos aquellos que estuvieran en condiciones de hacerlo debían contribuir a sufragar los costos de su educación; no con el fin de privatizar sino de fortalecer la educación pública. Llevarlo a cabo implicaba contar con una estrategia, contar con un conocimiento de los obstáculos, de los grupos de alumnos y de profesores que se organizaron al interior de la institución para impedirlo. La Secretaría hizo las prevenciones necesarias y brindó todos los apoyos que le fue posible ofrecer, pero la solución no estaba en nuestras manos.

ML: Me habría gustado hacer mucho más en el ámbito indígena; habría deseado ensayar aún más caminos para mejorar el aprendizaje, adicionales a las reformas que venían en marcha, principalmente en lo que se refiere a matemáticas y español. Había una ruta bien trazada que se estaba recorriendo, conducida por personas competentes y muy conocedoras, pero me parece que, en paralelo, debí haber sido aún más insistente en la búsqueda de otras posibilidades innovadoras,

que aceleraran el mejoramiento y que, de tener éxito, se multiplicaría. También me hubiera gustado impulsar innovaciones en el nivel preescolar, dada la importancia que éste tiene en el desarrollo posterior del niño.

PL: Se ha criticado que en tu sexenio no se publicaron los resultados de algunas evaluaciones externas. ¿Quieres comentarlo?

ML: Habida cuenta de la crítica expresada, parece evidente que debimos haber publicado los resultados del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés). Fue un asunto que discutimos mucho en grupo y me parecieron muy fuertes los argumentos que se referían a los inconvenientes de publicar los resultados, pues señalaban que el proceso no tenía la suficiente consistencia y subrayaban que eso nos iba a estropear las condiciones para continuar adelante con los procesos de evaluación. Esta omisión impidió apreciar la importancia de otras decisiones en esta materia: aceptamos la evaluación practicada por la OCDE, en cuya aplicación colaboramos y desde luego aceptamos el carácter público de los resultados; asimismo publicamos en el informe de labores de 1999 los resultados de las pruebas que se habían aplicado en las escuelas primarias y secundarias del país.

#### *El inicio del sexenio. El PDE*

PL: Llegaste a la Secretaría recién iniciado el sexenio del presidente Zedillo, en enero de 1995, tras una breve gestión de menos de dos meses de Fausto Alzati; esos meses habías estado como secretario de Reforma Agraria atendiendo los problemas del reparto de tierras e indemnizaciones en Chiapas, en una situación extremadamente difícil. En el medio educativo tu nombramiento fue bien visto por la experiencia que tenías y tu fama de negociador hábil y eficaz.

Recuerdo, cuando empecé a colaborar contigo a mediados

*Las funciones que exige el puesto de secretario de Educación*

*Pescador:* En la SEP hay una tensión entre lo urgente y lo importante. Lo urgente es siempre lo político porque no admite dilación y tiende a invadir todo el campo de atención. Hay que aprender los diversos "tiempos": uno es el tiempo para atender un plantón o un conflicto en un estado y otro el del estudio y las decisiones bien maduradas. Lo curioso es que no puedes resolver lo importante si no atiendes simultáneamente lo urgente.

Alguna vez enumeré, de modo jocoso, las diversas funciones de un secretario de Educación, en orden jerárquico según el tiempo que requieren de él.

-En primer lugar está lo político: la relación con el presidente, con el gabinete, los gobernadores y muy especialmente el Sindicato; es lo que más tiempo consume.

-En segundo, el discurso, la imagen, la comunicación...

-En tercero, lo administrativo, el trato con los subsecretarios y el oficial mayor, los nombramientos, la vigilancia, la corrección de irregularidades.

-Enseguida, la responsabilidad financiera: es una secretaría que distribuye enormes recursos y hay que atender demandas, auditorías y aun negocios.

-En quinto lugar, la atención al marco jurídico y a lo normativo.

-Y finalmente ¡lo educativo! Efectivamente, lo sustantivo ocupa el último lugar en el tiempo que un secretario puede dedicarle: el estudio de los problemas, la lectura y discusión de investigaciones, la atención a los datos de las evaluaciones y la visión internacional.

de ese año, que la primera gran tarea fue la preparación del Programa de Desarrollo Educativo (PDE) del sexenio. Teníamos reuniones muy amplias, en pequeño grupo, una o dos veces a la semana, y me sorprendía ver el esmero y atención personal que dedicabas al proceso; corregías personalmente los documentos, insistías en matices, precisabas las metas con datos muy realistas y nos hacías muchas preguntas. ¿Consideras que valió la pena ese gran esfuerzo?

ML: Creo que fue un tiempo muy bien invertido, primero porque para mí era la oportunidad de comprender más hondamente la realidad educativa, y desde una visión como secretario, distinta de las que había tenido previamente. Pero además ese proceso nos llevó a mí y al grupo de colaboradores más cercanos a compartir las ideas fundamentales de un programa que construíamos juntos; el equipo se formó a partir de esas discusiones sobre conceptos, valoraciones, estrategias. Queríamos plantearnos metas ambiciosas pero realizables; había que precisarlas y discutir las muy a fondo.

Comprobamos, andando el sexenio, la utilidad del Programa. Al evaluar periódicamente nos referíamos siempre al documento; fue una referencia constante. Se lograron las metas cuantitativas a pesar de la caída presupuestal de 1995; en algunos campos las rebasamos, como en el de la aplicación de la informática al aprendizaje. Ahí se dieron circunstancias inesperadas muy favorables. También fuimos más allá de lo inicialmente previsto en el tema de los valores, aunque costó mucho trabajo tanto en lo conceptual como en asegurar su factibilidad política.

PL: Me gustaría profundizar un poco más en tus decisiones iniciales. Llegas a la Secretaría con un buen conocimiento del sector; has colaborado con Fernando Solana cuyo estilo de trabajo aprecias y respetas —te lo escuché decir varias veces—, y sin duda recuerdas que él realizó la planeación inicial de manera muy pragmática haciendo a un lado el plan que Porfirio Muñoz Ledo había elaborado durante 1977, el cual era muy completo pero quizá demasiado ambicioso. Pero en tu caso

hay la circunstancia de que el presidente que te designa ha sido secretario de Educación y existe ya el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) firmado tres años antes, que establecía las grandes prioridades para el desarrollo educativo. ¿Qué márgenes tenías? ¿Aceptaste por convicción o por necesidad esas orientaciones?

ML: La experiencia de Solana y la que me toca vivir como secretario corresponden a circunstancias muy diferentes; en él tuve un buen ejemplo, además de que aprendí de su método de trabajo. Estaba siempre preocupado por los resultados; por eso insistía tanto en los objetivos, los programas y las metas; solicitaba y propiciaba las evaluaciones; sin duda en mi formación influyó ese sentido práctico y la facilidad para delegar y confiar en los colaboradores; era muy respetuoso y estimulaba la participación.

Por otra parte, el ANMEB representó para mí una gran ventaja; el acuerdo y la LGE implicaron serias reformas a la educación; esa plataforma permitiría avanzar por caminos de los que yo estaba convencido desde hacía tiempo; sus grandes orientaciones, la descentralización y la atención prioritaria al magisterio eran aciertos evidentes. Para mi gestión fue de gran beneficio que la educación se encontrara ya federalizada.

PL: Es obvio que al ser designado por Ernesto Zedillo primero titular de Reforma Agraria y enseguida de Educación Pública eras hombre de su confianza y pertenecías a su círculo más inmediato. Por otra parte, que él hubiese ocupado la cartera de la SEP podía verse como una limitante molesta para tus decisiones. ¿Como fue tu relación con el presidente, dados estos antecedentes?

ML: No había tenido una relación cercana con Ernesto Zedillo. Lo conocí cuando fue secretario de Programación y Presupuesto, y me apoyó en las acciones de protección a los migrantes a través del Programa Paisano cuando fui subsecretario de Gobernación; también conoció y simpatizó con lo que se hizo con el Grupo Beta en Tijuana. No tuve mayor relación con él antes de su gobierno. Ya en mi cargo de secretario fue siem-

pre muy respetuoso de mi trabajo. Había una gran ventaja en que él conociera bien la Secretaría, pues estaba familiarizado con los problemas y tenía conocimiento de los diversos ámbitos de un sector tan complejo.

PL: El presidente Zedillo representaba continuidad con las políticas de modernización impulsadas por Salinas. Hay un concepto que suscitaba y sigue suscitando polémica en relación con la "modernización" de Salinas: el de neoliberalismo que se aplicaba principalmente a las políticas económicas, pero se proyectaba también hacia las sociales y educativas; en ciertos medios se consideraba que la reducción del Estado, la disminución del gasto social y la prioridad que se daba al capital privado traerían consecuencias contrarias a la justicia social. En educación, la modernización salinista se percibía como contraria a las tesis tradicionales que ha encarnado la educación pública y un riesgo de privatización. Me pareció que veías críticamente las tesis neoliberales; por ejemplo, en la educación superior nunca permitiste que los aspectos instrumentales se sobrepusieran a los formativos. ¿Es correcta esta percepción?

ML: Durante mi gestión todo lo que se hizo fue para favorecer a la educación pública: se aumentó su cobertura con especial énfasis en lo que se refiere a los grupos marginados y los apoyos presupuestales a la educación canalizados a través de la SEP crecieron 20% en términos reales a lo largo del sexenio, no obstante la caída provocada por el problema financiero de diciembre de 1994. A pesar de ese crecimiento moderado fue posible introducir innovaciones debido a que el presupuesto había crecido de manera muy considerable durante los años anteriores. El quehacer educativo del país demandaba y continúa exigiendo responsabilidad por parte del poder público. Nunca tuve una indicación en sentido contrario.

En lo que se refiere a los contenidos educativos, efectivamente no se me habría ocurrido que lo formativo debiera sacrificarse en función de lo instrumental. La formación integral

ordena prioridades y permite compatibilidades, por ello lo relativo a los valores ocupó nuevos espacios dentro de la formación técnica profesional. El saber hacer es indispensable, pero la educación es mucho más que eso, se trata de formar mejores seres humanos. Desde el Programa de Desarrollo Educativo había una base conceptual clara en este sentido.

PL: De hecho las grandes orientaciones de la educación nacional no resintieron sesgos "neoliberales" en tu periodo.

ML: Fueron esas grandes orientaciones las que dieron rumbo a nuestras acciones de manera permanente. En un país con tan marcadas desigualdades no podría minimizarse el papel del estado en la educación.

PL: En esta línea, ¿nunca percibiste en las negociaciones con organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, alguna pretensión de imponer ciertas orientaciones, por ejemplo, de retraer el apoyo del Estado o de promover formas de privatización?

ML: No, nadie pretendió imponérmelo como condición. Creo que la importancia creciente que se reconoce a la educación como factor de desarrollo, su papel en la "sociedad del conocimiento", ha sido un triunfo de los humanistas, de los filósofos, de los educadores. Los economistas insisten mucho en la relación entre educación y generación de riqueza.

PL: Lo que molesta en algunos economistas de la educación es, desde luego, la denominación de "capital humano" por su analogía con el monetario, pero sobre todo su ideal educativo: un "éxito" en el que las competencias que producen dinero predominan sobre otras, como el juicio, el sentido ético o los valores de solidaridad.

ML: Quizá recuerdes algún discurso en el que expresé mi desacuerdo con el término de "capital humano" que me ha parecido inadecuado. Por otra parte, no puede desconocerse la importancia de la educación en las posibilidades de crecimiento de una economía, sólo que el fin último es el desarrollo integral de las personas y de la sociedad.

PL: Recuerdo un discurso tuyo en la Conferencia Internacional de Ministros de Educación en Ginebra, por 1998.

ML: Sí. Independientemente de que se desee hacer énfasis en el desarrollo de uno de los factores de la producción, no debe ubicarse lo humano al nivel del capital.

### *El ANMEB. La federalización*

PL: El ANMEB establecía cuatro grandes prioridades: la descentralización de la educación básica (y la consiguiente reorganización del sistema educativo), la promoción de la calidad que implicaba renovar los planes y programas y los libros de texto, la atención al magisterio y la participación social. Quisiera pedirte que las comentaras, empezando por la federalización. ¿La percibías personalmente como la gran prioridad?

ML: Por muchos años se había comentado en el medio educativo la imperiosa necesidad de descentralizar la educación. Era ya un proceso en marcha. Había sido impulsado por Fernando Solana, al desconcentrar la educación básica. El gran paso lo pudo dar el secretario Ernesto Zedillo en 1992: los recursos federales se transfirieron a los gobiernos de los estados, lo que dio lugar a mayor transparencia en las asignaciones financieras y una clara conciencia de las desigualdades entre las entidades federativas, respecto del monto de las obligaciones financieras que cada una tenía. Pero más allá de la transferencia financiera, las entidades asumieron la responsabilidad política, se pretendía acercar las decisiones a la realidad, facilitar una mejor operación para que todo esto se tradujera en mayor atención y calidad en las escuelas. Me correspondió avanzar en la consolidación de ese esquema. Pude constatar en los gobernadores un interés mucho mayor al que tenían antes de la federalización. Un secretario de educación estatal era una figura mucho más fuerte que la de un delegado.

PL: ¿Cómo ves ahora la situación financiera en la que te correspondió desempeñarte?

ML: Durante la gestión del secretario Zedillo se había incrementado notablemente el presupuesto destinado a la educación. La crisis financiera de 1995 impidió mantener este ritmo. No obstante, en los años siguientes fue posible superar esa caída, recuperar el salario real de los maestros y apoyar innovaciones. Administramos los escasos recursos de la mejor manera posible y ello nos permitió seguir ampliando la cobertura en los niveles básicos, sobre todo en la secundaria mediante el apoyo del *Progreso* y desde luego en los niveles medio superior y superior; en todos los niveles se crearon programas orientados a elevar la calidad: libros de texto gratuitos para secundaria con la participación de los gobiernos locales, el desarrollo de los medios electrónicos para facilitar la tarea del maestro, el establecimiento de los centros para la capacitación de los maestros, el equipamiento de las universidades estatales, el apoyo al desarrollo profesional de los profesores en las universidades públicas, la operación del Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (Fomes) y otros; se redujo de manera considerable el rezago en el equipamiento que pesaba sobre los planteles de educación tecnológica. Debo destacar la eficacia de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación para hacer valer ante la Secretaría de Hacienda el interés de la SEP y además cuidar y distribuir los recursos de manera ordenada; mantener la racionalidad en la elaboración y el ejercicio del presupuesto nos permitió sustentar las prioridades. La Subsecretaría de Educación Superior tuvo mucha claridad para destinar los recursos a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad. El Conafe administró con gran eficacia los programas compensatorios.

A pesar de todo hizo falta mucho más dinero; habría deseado incrementar en mayor medida el salario de los maestros de todos los niveles y atender otras tareas a las que es indispensable asignar recursos como la rehabilitación de la infraestruc-

tura, el equipamiento, los laboratorios, los programas de becas, entre otras cosas.

#### *La meta de 8%*

PL: Recientemente los diputados establecieron que el gasto educativo deberá ir aumentando de modo que en 2006 alcance un monto que equivalga a 8% del PNB. ¿Te parece una buena noticia?

ML: Siempre será una buena noticia saber que la educación podrá contar con más recursos. Tan importante como eso es saber en qué se gastarán. De llegar a existir éstos, deberán destinarse a la atención de las prioridades más relevantes. Debió establecerse en la reforma que los recursos quedaran vinculados a programas precisos y en apoyo de una visión integral del desarrollo educativo. El incremento en el porcentaje no se traduce mecánicamente en el mejoramiento de la educación. El debate primordial debiera ser en torno a metas de cobertura, logros en la calidad; asegurar los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, en 2006, siguiendo las tendencias que llevamos, quedarán importantes metas por alcanzar, como sería la de lograr para la educación secundaria, la media superior y la superior los niveles de cobertura promedio de los países que forman parte de la OCDE con una calidad satisfactoria. Al incorporar los incrementos marginales progresivamente hasta el mencionado 8%, el gasto promedio real por alumno en el sistema público se habrá elevado en alrededor de 40% respecto de los niveles actuales y entonces el crecimiento de la cobertura será difícilmente financiable. El debate no puede limitarse de manera alguna al objetivo de 8%, especialmente cuando existen tantos retos que requieren respuestas.

PL: ¿Qué significa que recientemente tres gobernadores hayan amenazado con regresar la educación básica a la federación? ¿Fue una advertencia de que la federalización está en riesgo?

ML: No; eso tuvo que ver con reclamos financieros; fue una forma de llamar la atención y de presionar.

PL: ¿Algo coyuntural?

ML: Así lo creo; estoy seguro de que si se pidiera a los gobiernos estatales su opinión sobre las facultades que ahora les asigna la ley en materia educativa, casi la totalidad preferirá mantener las atribuciones que hoy tienen, aun cuando es previsible que continúen expresiones de insatisfacción respecto de los recursos con que cuentan para la educación. El tema de las relaciones laborales también provoca insatisfacciones. La federalización tal como hoy se encuentra vigente no lo resolverá todo. Es indispensable que cada quien cumpla con la parte de responsabilidad que le corresponde: la autoridad central, la estatal y el sindicato.

PL: Recordarás que Manuel Ulloa y yo analizamos, en un libro reciente,<sup>17</sup> los criterios con que se asigna a los estados los recursos federales para la enseñanza básica; mostramos que a ocho años del funcionamiento de la descentralización se habían mantenido las mismas pautas de distribución sin que existieran criterios objetivos y consensados por todas las entidades; hasta ahora han prevalecido arreglos bilaterales, fruto de negociaciones históricas, que regulan los montos que se asignan. ¿Crees que se puede avanzar hacia el establecimiento de criterios más equitativos válidos para todos?

ML: Ustedes fueron atinadamente críticos en este tema. Lo que siempre les respondí fue que los criterios que aplicábamos eran los históricamente construidos, y que la Secretaría no tenía otra posibilidad ni disponía de recursos suficientes para llevar a cabo otro tipo de distribución. Parte muy importante de esta estructura desigual tiene que ver con la decisión asumida, en distintos momentos por muchos estados, de asignar recursos propios a la educación; aportaciones

<sup>17</sup> *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM)/Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

de este tipo no fueron hechas por otras entidades; en algunos casos por tratarse de las más pobres y en otros porque no tuvieron la misma voluntad para impulsar sistemas estatales. Esto marcó las diferencias que hoy caracterizan el mosaico nacional tal como se encuentra. Ante esta realidad lo que hacíamos era distribuir los recursos con la mayor equidad posible y con transparencia. Por otra parte, revisar la equidad en el trato de la federación con los estados implica ir más allá de la esfera educativa. Me parece relevante subrayar que en la distribución de los recursos y en todos los demás apoyos que se otorgaron no operó ningún criterio de distribución por razones de carácter político o personal; en la transparencia del manejo de los recursos se avanzó mucho, compartimos esta información con los diputados miembros de la Comisión de Educación.

PL: ¿Nunca se intentó que Hacienda revisara estos criterios?

ML: El asunto se planteó en varias ocasiones a iniciativa de gobernadores, pero sobre todo fue tema de discusión en las reuniones de gobernadores y secretarios de estado encabezadas por el presidente que tenían lugar los días 5 de febrero de cada año.

#### *La relación con los estados*

PL: ¿Sería correcto decir que el recientemente establecido Consejo de Autoridades Educativas existía ya de hecho en tu periodo, dado que se llevaban a cabo numerosas reuniones con los secretarios estatales?

ML: Se celebró un promedio de cinco reuniones por año; fueron muy participativas. Se les consultó sobre muchos asuntos, temas, programas propios del ámbito federal y muchas veces se incorporaron sus puntos de vista. Por ejemplo, para introducir el Programa de Formación Cívica y Ética se recogieron sus sugerencias y experiencias. También se les expresó claramente la negativa de admitir programas que no se ajustaran al



artículo 3° y a la LGE; se les consultó sobre los temas relativos a la evaluación; se tomó en cuenta su opinión acerca de las estrategias para implantar programas de carácter general o para preparar el presupuesto anual. Se les sugirió cómo utilizar la información estadística en la planeación local. Funcionaba de hecho un mecanismo equivalente al de un consejo de autoridades estatales.

#### *Financiamiento a gobiernos de partidos de oposición*

PL: Te correspondió una etapa en la que los partidos de oposición fueron multiplicando su presencia en los gobiernos de varias entidades federativas; era una situación inédita para una secretaría federal que distribuye sumas enormes de dinero a los estados. ¿Cómo se manejó esa distribución ante gobiernos de signo partidista distinto?

ML: Al paso del sexenio se fue conformando un mosaico plural, el cual no alteró los patrones de distribución: fuimos equitativos sin excepción. La SEP no se guió por criterios partidistas para relacionarse con los gobernadores. Me pareció que esto contribuyó a conformar un precedente de gran trascendencia a favor de las políticas de Estado en materia educativa por encima de las luchas por el poder.

Al presidente le satisfacía visitar estados gobernados por la oposición en los que se constataban avances educativos. Y por supuesto jamás recibí instrucción de favorecer o de castigar a alguna entidad por el signo partidista de sus autoridades. La educación es un bien nacional y como tal debe cuidarse.

#### *Calidad. Cómo se generan las innovaciones educativas*

PL: La segunda gran política del ANMEB se centra en la elevación de la calidad de la educación y para esto propone la reno-

vación de los planes y programas de estudios de primaria, secundaria y normal, y la elaboración de nuevos libros de texto, actualizados y pertinentes. ¿En qué contexto conceptual se ubicaba la discusión sobre la calidad? Tengo la impresión de que una de las fuentes de nuevas ideas en educación son los canales de comunicación con el exterior (conferencias internacionales, programas apoyados por organismos multinacionales, como los compensatorios, etc.); es por esos canales, aunque no exclusivamente, como llegan al país ciertas ideas fundamentales que orientan o catalizan las políticas. Pongo tres ejemplos: la importancia de la gestión, sobre todo a nivel local, no la teníamos hace 20 años y hoy es un concepto central, por ejemplo en el Programa de Escuelas de Calidad. Segundo: la idea de la escuela como unidad operativa fundamental; hace 10 años nadie la destacaba como la instancia decisiva para la calidad de la educación. Otra idea fundamental ha sido la de la participación de los padres de familia y la comunidad. ¿Crees que las ideas de este tipo venían de alguna manera envueltas en programas de corte internacional como los compensatorios, y que a través de ellas tomaron la fuerza que hoy tienen?

ML: Claro que es muy importante la relación con especialistas de todo el mundo y el conocimiento de experiencias exitosas de otros países. Hay contacto permanente entre los responsables de la educación del continente y ese contacto es fuente de aprendizaje. En la UNESCO me tocó escuchar a Jacques Delors en la presentación del informe de la comisión que él presidió, y siempre tuve presente ese referente conceptual que me parece de gran utilidad para los tiempos que estamos viviendo. Durante esos años empezó a cobrar fuerza la presencia de la OCDE en los temas educativos. Hicimos lo necesario para tener una participación consistente en ese foro. Como he mencionado, nos sometimos a la evaluación en el PISA (Program for International Student Assessment), a sabiendas de que el resultado sería insatisfactorio. Por otra parte, fueron de gran interés algunos contactos bilaterales con ministros de todo el

mundo. Recibimos especialistas en distintas materias, de quienes obtuvimos aprendizajes valiosos. En 2000, en la reunión de la UNESCO celebrada en Senegal, me correspondió presentar un informe en nombre de América Latina sobre el estado de la educación básica en nuestro continente. Nuestro Proyecto de Educación para la Vida fue objeto de mucha atención por parte de especialistas de las distintas regiones del mundo.

La conceptualización de la escuela como unidad central del sistema educativo la venía trabajando el grupo responsable de la investigación educativa en la Secretaría. Había llegado a ciertas conclusiones respecto de las circunstancias o factores que influyen en el éxito de la educación, teniendo en cuenta a la escuela como una unidad, subrayando el liderazgo del director, la buena organización, la participación y corresponsabilidad entre los docentes, el apoyo de los padres, la importancia de la planeación y la evaluación. Esto nos llevó a trabajar con el Proyecto de Gestión Escolar.

*Educación en valores. Formación cívica y ética*

PL: En relación con la renovación de los planes y programas de estudio, me parece que la gran aportación original de tu sexenio fue la incorporación de la asignatura formación cívica y ética al currículo de la enseñanza secundaria.

ML: Efectivamente, desde la elaboración del programa dejamos constancia de la necesidad de fortalecer el papel formativo de la escuela; hablamos de educar en valores, particularmente los que señala nuestra Constitución, valores humanos fundamentales que dan base a una vida democrática.

Empezamos a trabajar por varios caminos. Fueron muchas las personas consultadas para orientarnos en un terreno en el que no teníamos suficientes antecedentes; un primer equipo lo dirigiste tú; conocimos experiencias de otros países y recibimos apoyos importantes; invitamos a Fernando Savater a dis-

cutir con nosotros; recuerdo que sus exposiciones nos dieron seguridad, certeza de que era posible armar una asignatura que a partir del laicismo propiciara una buena formación.

Nuestros objetivos eran claros: contribuir a que los jóvenes se formaran una moral sólida; robustecer la moral social alentando el desarrollo de la conciencia y el respeto a los derechos humanos; fortalecer la cultura democrática. Formamos un equipo pequeño que fue adelantando conceptos y enfoques para ser discutidos.

No fue fácil resolver los problemas que el tema nos planteaba por varias razones: primero, porque es un tema que impacta directamente en el ámbito de las ideologías, las maneras de ver el mundo, de comprender la sociedad y de apreciar al ser humano; en segundo lugar, porque el programa debía evitar caer en el riesgo de dictar supuestas verdades o imponer dogmas, y esto tampoco es fácil de impedir en nuestro contexto cultural; el reto era construir desde un enfoque laico un cuerpo de principios e ideas que atendiera estos objetivos. Una vez estando claras las advertencias y los riesgos, el equipo de trabajo procedió a elaborar los proyectos que se fueron discutiendo con especialistas, autoridades, maestros, y que finalmente se convirtieron en programa.

PL: ¿A qué se puede atribuir que anteriormente la formación en valores y sobre todo en valores morales se hubiera diluido y sólo quedara el civismo?

ML: En el origen de la escuela pública había una profunda preocupación por la formación moral individual y social; la orientación del maestro estaba asociada al ideal de libertad, al valor del respeto a la dignidad humana, a la solidaridad, a la importancia de los buenos hábitos, a las virtudes necesarias para la convivencia, a la formación de la responsabilidad. En el pasado esto tenía plena presencia en la escuela pública, pero se fue diluyendo con el tiempo, con la extensión de la corrupción, con los malos ejemplos de la autoridad, con los modelos de éxito que se promueven en el seno de la sociedad. En el ámbito

curricular se introdujo una deformación del auténtico civismo que se tradujo en prácticas memorísticas, repetitivas, en el aprendizaje de biografías de personajes públicos y de políticos en turno, en la repetición mecánica de disposiciones legislativas; se perdió de vista lo relevante para la formación de la persona en torno a los valores esenciales. Lo verdaderamente importante se fue dejando de lado; se fueron diluyendo los grandes valores universales que son el patrimonio moral de la humanidad, y que deben servir de brújula a todo ser humano para orientar sus decisiones.

PL: La asignatura resultó con tres componentes fundamentales, como recuerdas: la formación ética, la atención a algunos problemas del desarrollo del adolescente (sexualidad, salud, drogadicción) y la educación cívica, entendida en sus dos elementos básicos: la identidad nacional y el conocimiento del funcionamiento de las instituciones del país. Al definir así la estructura de la asignatura, ¿se siguió algún modelo de otro país que presentara esta configuración de temas?

ML: No. Buscamos la bibliografía más actualizada y compartimos nuestras reflexiones con especialistas de varios países: España, Inglaterra, Francia y Japón. Una preocupación era que el programa no se redujera a una serie de enunciados o a la sola exposición de principios morales, sino que se relacionara con las experiencias y preocupaciones de los adolescentes, con sus sentimientos y dudas. Pero el diseño fue original; fue resultado de un arduo trabajo.

PL: La gran duda que persiste es cómo funciona en la práctica esta nueva asignatura. La actual administración prometió una evaluación cuyos resultados se darían a conocer en 2002; pero no se han publicado. ¿Cómo ves el problema de formar maestros en áreas tan importantes pero tan distintas de las demás del currículo y tan delicadas?

ML: No es menor el tema del desempeño del maestro en esta asignatura, no sólo por el contenido sino por el método del que requiere para ser correctamente impartida. Para capa-

citar a los profesores preparamos un equipo que trabajó con los grupos de los estados; pero desde luego es necesario un esfuerzo continuo y prolongado para llegar a todos los maestros y lograr el objetivo. Habrá que evaluar la práctica de la asignatura y mejorar en lo que sea necesario.

PL: ¿Se intentó reformar el civismo en la enseñanza primaria?

ML: Lo teníamos presente, pues es obvio que debe haber continuidad en estas líneas formativas a través de los ciclos escolares, pero el tiempo sólo permitió, en esta materia, actuar sobre los contenidos de secundaria. El tema era más urgente en este nivel, no obstante en primaria se logró avanzar en lo relativo a la educación sexual; creo que lo más importante se pudo hacer y es posible continuar a partir del modelo, la concepción, la conformación de los componentes y la metodología.

PL: Esta preocupación tuya por la formación moral y en valores fue algo más general; apareció ya en los nuevos libros de ciencias naturales de quinto y sexto grados; también en el programa conjunto de la SEP con la Secretaría de la Defensa Nacional, en el Modelo de Educación para la Vida del INEA y en los *Libros de papá y mamá* que publicó después el Crefal. Fue una preocupación más general. ¿A qué se debía?

ML: Desde tiempo atrás estaba convencido de que la educación debía tomar una posición activa en este terreno. Me parecía urgente ofrecer algo a los jóvenes y a los padres de familia. A mi juicio era imperioso atender esta necesidad. Empezamos por renovar la educación sexual desde la primaria porque teníamos muchas evidencias de que los niños requerían urgentemente atención en este campo. Estábamos conscientes de que son terrenos delicados porque hay muchos prejuicios que interfieren en el planteamiento y en la solución de los problemas y había que tener eso en cuenta; asumimos que se requería una reforma profunda e integral. También publicamos un libro dirigido a los maestros que atiende los problemas que enfrenta el profesor en el salón de clase; tratamos de proporcionarle ele-

mentos con lenguaje respetuoso para manejar estos temas ante los alumnos.

PL: ¿Las reacciones que provocó esta reforma fueron las que esperabas?

ML: Hubo polémica, como se esperaba. Algunas posiciones conservadoras se negaban a que se trataran estos temas en la escuela, sosteniendo que debían reservarse al ámbito familiar; discutimos abiertamente estas objeciones, dialogamos con personas, con actores sociales y con especialistas y sostuvimos que la mayoría de los padres de familia no atiende estas necesidades con sus hijos e hijas y que la escuela cumple una función esencial; sostuvimos que si se preparaba a los maestros y se disponía de materiales adecuados, se podría ayudar a los alumnos a resolver sus dudas y a formarse el criterio que les permitiera enfrentar las situaciones por las que atraviesan. Dedicué mucha atención al ofrecimiento de explicaciones. La mayoría de quienes expresaron preocupaciones quedó convencida de que la actitud de la Secretaría era responsable y respetuosa.

La educación sexual no se restringió a la primaria; se llevó a la secundaria en los nuevos planes y programas y en la Formación Cívica y Ética, y también al programa que concertamos con la Secretaría de la Defensa Nacional con la participación del INEA; tuvimos la fortuna de que su titular aceptara que el servicio militar tuviera un componente educativo para facilitar a los jóvenes conscriptos adelantar en su formación; se estableció también un programa de formación en 20 temas vinculados con valores. Logramos que en la elaboración de estos contenidos participaran personas que mostraban gran interés, tal fue el caso de los integrantes del consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; recuerdo que tuviste una participación muy notable en todas esas sesiones; hubo ahí una afortunada convergencia de energías y de saberes que enriqueció los trabajos. La forma de presentación se cuidó mucho para que los materiales fueran atractivos para los jóve-

nes; se debe tener presente que muchos de ellos son hijos de padres que no completaron su escolaridad básica y proceden de hogares donde este tipo de información no se proporciona. Debo mencionar, por otra parte, que el Conalep introdujo contenidos sobre estos temas y se apoyó en el mismo equipo de la Secretaría.

Los *Libros de papá y mamá* que elaboramos con el Crefal obedecieron a la misma preocupación; trataban del respeto a la mujer, de la igualdad de género, de la educación de los hijos, de la economía familiar, de la necesidad de combatir la violencia en la familia (particularmente sobre la mujer y los hijos), de la importancia de la comunicación entre los miembros de la familia, de la prevención contra las adicciones y de cómo enfrentarlas, de comprender por qué los jóvenes caen en las drogas, etc. Tratamos de responder a necesidades evidentes de la sociedad en estos campos tan importantes. No era sólo una preocupación mía, sino de muchos, que recogía una clara necesidad social a la que no se había dado respuesta. Me gustaría conocer el grado de eficacia que estas acciones pudieron alcanzar.

#### *Reforma de las escuelas normales*

PL: La tercera línea de políticas del ANMBB se refiere al magisterio, y en ella ocupa un lugar central la reforma de su formación y actualización. ¿Cómo valoras la reforma de las escuelas normales que se concretó en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales que se puso en marcha a partir de 1996?

ML: La reforma de las normales representó una tarea compleja en diversos sentidos. Me parece que tuvo claridad conceptual y un esfuerzo considerable de instrumentación acompañado de recursos. La Subsecretaría de Educación Básica puso en ella mucha atención. Si ahora se revisa ese programa, y en particular las reformas curriculares que se emprendieron, me

parece que se podrá comprobar que estaban bien fundadas. Hubo un trabajo arduo con los maestros de las normales; no fue un programa impuesto sino que recogió las sugerencias e intentó captar las necesidades reales del proceso formativo desde las exigencias que en la práctica enfrenta el maestro. Ahora bien, con toda seguridad los resultados habrán sido desiguales según las condiciones de cada institución; quedarían muchas cosas por hacer; se trata de un camino largo, que además requiere continuidad y perseverancia para llegar a resultados satisfactorios que siempre serán provisionales. Los nuevos planes y programas se acompañaron de la atención a las instituciones: se mejoró notablemente su infraestructura y se les dotó de bibliotecas y equipos electrónicos con el fin de que el proceso formativo de los futuros profesores se apoyara en los mejores recursos.

PL: Sin embargo, se critica que no se tocó la planta de los "formadores de formadores" que en muchas instituciones está muy anquilosada.

ML: Hay de todo. Hay mucha gente valiosa que tiene conocimientos, experiencia y vocación. No puedes hacer de un día para otro un cambio completo, de haberlo intentado así, no se habría podido avanzar; hubo un gran cuidado en todo el proceso.

#### *La participación social*

PL: El cuarto propósito del ANMEB es impulsar la participación de la sociedad en la educación. Puede decirse que desde 1993, cuando aparecen los Consejos de Participación Social en la LGE, ha sido uno de los temas pendientes en la agenda nacional. La implantación de los consejos ha sido muy accidentada y poco exitosa, con algunas excepciones, por supuesto. Recuerdo que ya en 1994 se frenó su organización porque, en el contexto de las elecciones de ese año, se recelaba que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pudiese aprovechar esas

*De los cambios que se deciden ¿qué le llega al maestro de aula? ¿Las acciones de la ser inciden en la práctica educativa cotidiana?*

*Pescador:* Al maestro le llegan los materiales, los libros de texto, las guías, películas, videos; es mucho. Le llegan también los cursos de actualización y otras oportunidades que decida aprovechar. Pero, así y todo, no se logra que estas acciones susciten una relación más viva con la calidad de la enseñanza.

Al maestro le llega lo concreto, no lo trascendente.

estructuras para hacer labor partidista. ¿Qué pasos se dieron en tu periodo para organizar y reactivar estos consejos en todos sus niveles?

ML: Es una antigua preocupación la de cómo lograr la presencia y el apoyo de los padres de familia, cómo interesar más a la sociedad en lo que hace la escuela. Pero no es un tema fácil; existen resistencias en el sistema educativo para admitir la intervención de agentes externos; existen también experiencias que dejaron saldos negativos por no tener claras las reglas básicas de esa participación o por ineptitud de algunos funcionarios; se llegó a afectar la vida de las escuelas de modo inconveniente. Hay también una actitud en parte del magisterio en el sentido de que la escuela es un territorio exclusivo.

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 los gobernadores, 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 al señalar que había un número muy elevado de funciona-

rios 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 actores sociales.

PL: Más importantes son, en cierto sentido, los Consejos de Participación Social en los niveles escolar y municipal. ¿Qué se intentó y qué se logró para reactivarlos o establecerlos? ¿Qué obstáculos se encontraban?

ML: Se hicieron recomendaciones a las autoridades estatales para avanzar en este sentido. Para estimular a las autoridades estatales se promovió muy activamente la participación de los padres de familia en las escuelas apoyadas por los programas compensatorios. Se crearon 30 000 asociaciones en las distintas regiones del país, facultadas para entregar a los maestros los estímulos correspondientes. No fueron pocas las dificultades para establecer esta modalidad, pero es evidente que dio poder a la comunidad sobre la actividad del maestro.

PL: Entiendo que al negociarse el ANMEB el asunto de la participación social encontró mucha resistencia de parte del sindicato, pero que finalmente se logró que lo aceptara. ¿En tu periodo hubo resistencias u obstaculizaciones a su funcionamiento por parte del sindicato?

ML: Procuré un esquema que fuera aceptable, que no fuera rechazado y al mismo tiempo representara un avance aun cuando no fuera lo ideal; hubo que dialogar y discutir con el SNTE para atender sus preocupaciones. El principio del que partíamos era mejorar el funcionamiento de la escuela, de modo que la participación de agentes externos se tradujera en apoyo a la superación. Para lograr este propósito era indispensable partir de acuerdos, y eso fue lo que se hizo.

*Políticas de Estado. El discurso*

PL: Quiero volver a las grandes orientaciones que imprimiste a tu tarea desde el inicio. Siempre me ha intrigado cómo proceden los secretarios de Educación para conformar su discurso; en el pasado, en cada sexenio se inventaba un discurso novedoso; había que romper con el anterior y etiquetar lo nuevo como "reforma educativa" o "revolución educativa", o con otro eslogan. Sin esa etiqueta un secretario sentía que no cumplía lo que de él se esperaba. ¿Qué espacios tiene un secretario de Educación para imprimir un sello personal a su periodo?

ML: Yo tuve toda la libertad para hacerlo. Como has recordado, desde tiempo atrás me había venido formando una idea en relación con los grandes temas y había venido aprendiendo sobre los asuntos específicos. Tenía en consecuencia una noción de lo que era deseable y además posible para ese tiempo. Así llegamos a la elaboración del programa. No me pesó la continuidad; por el contrario, como he expresado, me pareció una ventaja que hubiera procesos iniciados sobre bases correctas.

Si no me serví de ninguna etiqueta fue porque no lo creí necesario; me preocupan más el fondo y los resultados. Las etiquetas pueden ser espectaculares, pero también hay desconfianzas fundadas hacia ellas; preferí que nos diéramos a la tarea, la cual era muy clara: una parte venía del ANMEB y otra fue expresada en el programa. Desde hace mucho tiempo tengo la convicción de que al inicio de un periodo llega el responsable con un impulso innovador, pero éste tiene mejores posibilidades si se conocen las restricciones y además se tiene noción del valor derivado de esfuerzos anteriores. Aceptar la continuidad de lo valioso es condición para acertar en la creación de lo nuevo. Si en toda acción política importa combinar continuidad con innovación, en el ámbito educativo esto es particularmente importante por la naturaleza misma de la materia.

PL: ¿Qué pide un presidente a un secretario de Educación?

ML: A mí me pidió responsabilidad y resultados. Al doctor

Zedillo le gustó muchísimo el programa. Lo leyó con mucha atención, como quien conocía bien el asunto. Ni le quitó ni le añadió nada; ni siquiera en el discurso, que tiene un estilo distinto del suyo; estaba muy contento y me lo expresó sin reservas. A lo largo del periodo no estuvo sobre mí, sino que me dejó actuar; examinaba los documentos que le llevaba, comentábamos las situaciones, pero lo que más le interesaba eran los buenos resultados: indicadores que mostraran que el sistema ampliaba las oportunidades; la introducción de modificaciones favorables a la calidad; la anticipación a los problemas y la solución de los conflictos sin recurrir a concesiones indebidas. Recuerdo su satisfacción, por ejemplo, cuando le presenté el programa para apoyar a los estudiantes de secundaria con textos gratuitos, o el plan del examen único para la enseñanza media superior en la zona metropolitana de la ciudad de México; en este último caso le advertí que encontraríamos resistencias y oposiciones, pero me alentó a seguir adelante porque no era justo dejarle ese paquete a la Universidad Nacional. Cuando le hablé de las innovaciones en materia de educación sexual, lo mismo; estaba consciente de los problemas que habría que enfrentar, pero respetaba mi ámbito de acción y simpatizaba con la iniciativa. Otro ejemplo: cuando se venían los procesos de negociación salarial del 15 de mayo me manifestaba todo su apoyo y, a petición mía, daba instrucciones a las demás instancias del gobierno de no intervenir para que fuera sólo el secretario de Educación quien condujera las negociaciones y el manejo de los problemas. Fue siempre respetuoso y leal con la educación pública.

*El poder en la SEP. El SNTE*

PL: ¿Cómo se movía el poder en la Secretaría? ¿Con qué fuerzas políticas tenías que tratar?

ML: Con mucho, la principal era el sindicato.

PL: Te planteo mi pregunta provocativamente: si se mantienen en los años siguientes las mismas relaciones entre la SEP y el SNTE, ¿crees que dentro de 15 años se habrá podido alcanzar una educación de calidad? ¿Pueden conciliarse las concesiones hechas con una buena educación? ¿No tiene el sindicato injerencia en atribuciones sustantivas de la Secretaría que van mucho más allá de sus legítimas facultades? Los críticos dicen que "cogobierna" la educación.

ML: El sindicato es una realidad con la que tiene que trabajar el secretario de Educación; políticamente es compleja y admite diversos enfoques para ser atendida; varía también según las circunstancias de cada sexenio y por el perfil y las metas de cada secretario.

Desde mucho antes de ser nombrado sabía lo que el sindicato representaba para la Secretaría; conocía entonces mis restricciones, pero a pesar de ellas pensaba que era mucho lo que se podía hacer en el marco de una relación respetuosa. Habría entonces que poner gran voluntad en la construcción de esa relación para lo cual era menester tener claridad de lo que se podía ofrecer y de lo que se debía admitir. Había que sacrificar el querer lograrlo todo a cambio de obtener mejoras y beneficios sustantivos en la educación aprovechando el esquema de la federalización. Los términos quedaron establecidos desde un principio y se mantuvieron durante todo el periodo: ofrecí todo respeto y colaboración en lo relativo a sus legítimos derechos y a cambio pedí y obtuve el respeto necesario para que la Secretaría ejerciera sus atribuciones. Hablamos siempre en términos suficientemente claros; les aseguré que conmigo no tendrían necesidad de ejercer presión para que se les reconociera lo que les correspondía, y que al mismo tiempo solicitaba su colaboración para realizar el programa que nos habíamos planteado. Sin dejar de existir en todo momento una gran tensión, no experimenté imposiciones ni tampoco recibí instrucción alguna de hacer concesiones; éstas tampoco me fueron planteadas. Siempre me preocupaba que pudieran presentarse situa-

ciones extremas que no habría estado en disposición de admitir, pero eso no ocurrió.

A pesar de todo, me habría gustado ir más allá y realizar, de común acuerdo, un mayor número de correctivos. Me parece que llegué hasta donde era posible. La estabilidad que se tuvo corresponde además a un momento muy favorable y ayudó el conocimiento que uno del otro teníamos; por otra parte, había conciencia de la buena disposición del presidente a favor de la educación. Creo que también pude demostrar que yo estaba empeñado en hacer todo lo que me correspondía para evitar problemas innecesarios. Como ya dije, no nombré a ningún funcionario encargado de atender al sindicato, lo hacía personalmente y después los asuntos se derivaban a las áreas correspondientes.

La Subsecretaría de Planeación y Coordinación actuaba muy de cerca conmigo en estas tareas. Esto me permitía explicar con toda claridad mis limitaciones, cuando era el caso, y resolver ágilmente todo aquello que lo ameritaba. Nunca me bloquearon un programa, ni un libro, pero tuve el cuidado de hacerlos participar, de recibir sus sugerencias, de reconocerles el lugar que les correspondía y de que estuvieran siempre informados de la marcha de los programas. Nunca hubo medios indebidos para obtener respuestas, tampoco me lo solicitaron. Puse todo mi interés y mucha atención en evitar conflictos; esto me permitió contar con mucho más tiempo para el trabajo sustantivo.

Esto no quiere decir que no hayan existido problemas de diverso orden en distintos estados de la República; así como había gobernadores que asumían su responsabilidad y sabían tratar al sindicato, hubo otros que tenían dificultad para comprender temas que afectaban la relación bilateral. Había también líderes locales con quienes era muy difícil llegar a acuerdos, particularmente cuando se trataba de ambiciones desproporcionadas. Desde luego habrá que recordar los movimientos generados por la disidencia en torno a las revisiones salariales y

subrayar las limitantes que la Secretaría tenía para impedir las movilizaciones generadas en el ámbito local y que, además de los propósitos políticos de carácter intrasindical, planteaban exigencias de incrementos salariales muy por encima de las posibilidades reales del Estado.

Para el futuro creo que esta relación tiene que ir evolucionando más rápidamente a fin de dar cabida sin restricciones a las exigencias de la calidad educativa. Para corregir los problemas habrá que tomar en cuenta un factor muy importante que explica algunos de los males que persisten al interior del sistema educativo: el crecimiento explosivo que tuvo la matrícula, combinado con la improvisación que rigió el ingreso al magisterio obedeciendo a pautas inconvenientes y contrarias a la vocación y al profesionalismo. Hoy enfrentamos en muchas escuelas los resultados de esa improvisación. Tenemos que encontrar métodos y caminos para superar esas dificultades.

PL: Un problema concreto son los profesores comisionados por la SEP a favor del SNTE, que son muy numerosos. ¿Se trató alguna vez con el SNTE con ánimos de regularizar esa situación?

ML: No, yo no lo hice; valoré las posibilidades reales que tenía de obtener resultados, y a cambio decidí avanzar en otros frentes en los que había urgencia y posibilidades de mejorar.

PL: Otro caso es el de la acumulación de plazas. Se habla de situaciones muy irregulares, incluso extremas. La SEP ni siquiera sabe cuántos maestros hay; sabe cuántas plazas paga, pero no cómo se distribuyen y acumulan. ¿Tampoco este asunto llegó a discutirse con los dirigentes sindicales?

ML: Si la SEP y las autoridades estatales saben a qué maestros pagan, también saben cuántas plazas están activas. Lo cierto es que no siempre se hace coincidir el registro de cada maestro con el lugar donde realmente está ubicado. Para ordenar esto se creó un sistema de administración de personal (SIAP-SEP) cuya implantación fue impulsada por la Secretaría, el cual permitió importantes avances en un buen número de



del desarrollo de los maestros y un impulso relevante para la calidad.

Te repito que procuré manejar las relaciones con los dirigentes sindicales con cordialidad, esmero y respeto. Además, el presidente me cumplió muy cabalmente la solicitud que le hice: que nadie metiera mano en los asuntos de la Secretaría, que no hubiera interferencias, incluidos desde luego los temas que tenían que ver con el sindicato. El presidente mismo se abstenía de atender asuntos por encima del secretario. Eso tiene un enorme valor e implicaciones prácticas de la mayor importancia.

PL: ¿Cuál sería el camino, cuáles los acuerdos que habría que ir estableciendo con el SNTE para lograr una relación más constructiva?

ML: Como dije, la relación con el sindicato es dinámica; nuevas circunstancias abren nuevas posibilidades o también pueden dificultar más las cosas; lo importante es construir de manera consistente, evolucionar más rápidamente a un escenario que permita dar respuesta sin restricciones a las exigencias sobre la calidad. Avanzamos mediante la evaluación en el conocimiento del estado en que se encuentran las escuelas. Hoy se sabe con nombre y domicilio cuáles son las escuelas donde se concentran las circunstancias más adversas: aquellas en las que se reúnen maestros menos cumplidos y menos calificados, que tienen directores inadecuados y supervisores que tampoco cumplen con su tarea. Sin tener esa información no sería posible avanzar de manera general, fundada y sistemática.

PL: ¿Y a dónde se mandaría a esos maestros mal calificados?

ML: Ése sería objeto del acuerdo entre autoridades y sindicato; la atención al problema exige desde la aplicación de medidas que permitan subsanar las deficiencias mediante la capacitación hasta la sustitución por maestros calificados. El sindicato deberá aceptar que la calidad favorecerá su prestigio.

PL: ¿Otros ejemplos de esos acuerdos?

ML: Uno más es el que mencionamos anteriormente: conti-

nuar la mejoría de CM en lo que es necesario para estimular el esfuerzo del maestro.

PL: Eso sería difícil. Cabe recordar las críticas que hace Alberto Arnaut al sindicato por, según él, haber "expropiado los derechos profesionales a los maestros".<sup>18</sup> Toda iniciativa de mejoramiento profesional, todo proyecto que surja del magisterio para mejorar su formación o actualización tiene que ser canalizado a través del sindicato para tener éxito; y ahí se le procesa o bloquea, según convenga a los intereses que maneja la organización gremial. Los profesores no tienen autonomía para organizarse ni para tratar directamente con la autoridad.

ML: La autonomía de los maestros para organizarse es un asunto que sólo compete a ellos. La autoridad debe tener claro cuáles son los asuntos que necesariamente deben ser tratados con la organización y aquellos otros que corresponden a las funciones de la Secretaría. Los dirigentes sindicales perciben con agudeza las posibilidades de convergencia entre lo que mejora la calidad y sus intereses gremiales; es aquí donde hay que construir los acuerdos. También comprobamos que a veces la falta de responsabilidad está del lado de la autoridad cuando no asume sus funciones por desconocimiento de la materia, o porque carece de aptitud o interés para aprenderla y atenderla. Es importante diferenciar esto de otro capítulo que es el de las concesiones indebidas "para llevar la fiesta en paz".

PL: ¿Y las situaciones de abuso o de delito?

ML: Las hay; casos de abuso contra maestras o alumnas, de negocios turbios o de simulaciones. La autoridad debe ser intransigente para rechazar situaciones indebidas. Sí es posible ir corrigiendo situaciones que resultan de las malas prácticas. En todo esto es indispensable que participen responsablemente la autoridad federal y las autoridades estatales. Es necesario combatir los casos particulares cuando tenga lugar alguna irregularidad; por otra parte, deben ponerse en funcionamiento

<sup>18</sup> Alberto Arnaut Salgado, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, CIDE, México, 1996, pp. 215 ss.

entidades. En consecuencia, la efectividad varía de un estado a otro. Nosotros dábamos las pautas generales: brindábamos los apoyos necesarios para impulsar los cambios, pero también marcábamos restricciones para impedir lo que era indebido ante las presiones de secciones locales. Las autoridades de los estados se comportan de manera diferenciada. En algunos se logró avanzar en el reordenamiento, incluso abriendo las plazas vacantes a concurso, a fin de que fueran ocupadas por los egresados de las normales y dejaran de formar parte de un manejo oscuro. Aplicamos seriamente restricciones para continuar abriendo plazas innecesarias en la primaria y esto obligaba a las autoridades estatales a la aplicación de nuevos procedimientos. Desde luego que hubo casos en que la autoridad estatal efectuó concesiones indebidas para evitarse problemas frente a presiones que a veces eran extremas.

Nuevamente, pensando en el futuro, es indispensable el logro de acuerdos que continúen sustituyendo las prácticas viciadas; que la escuela tenga mayor capacidad de organizarse sin el agobio de las burocracias administrativa y sindical, sin obstáculos innecesarios ni presiones indebidas y contando con mecanismos que le aseguren el apoyo de la autoridad y la disponibilidad de los medios que requiere. Es en la escuela donde se lleva a cabo la educación y es ella la que debe tomar gran parte de las decisiones que la afectan. Para avanzar por ese camino ahora se dispone de mayor información, de métodos con los que antes no se contaba y de una gran presión por parte de la sociedad que ya no quiere escuchar sólo explicaciones.

PL: Pero hay también estructuras arriba de la escuela que la afectan, como la supervisión. Se conoce que la red de supervisores agrupa a personas que anteponen su lealtad al sindicato sobre la debida a la autoridad, por lo que se encubren problemas y se esquivan la normatividad. ¿Qué opinas a este respecto? ¿No deberían ser de confianza los puestos de supervisor?

ML: En rigor sí, pero de nuevo hay grandes diferencias de

lugar a lugar. En muchas ocasiones los supervisores se cargan hacia el sindicato por inacción de la autoridad o por rutina. Muchas veces ni siquiera se intenta trabajar con los supervisores. Es un tema de urgente atención; hicimos algunas cosas en el Distrito Federal donde la Secretaría tenía responsabilidad directa en la prestación del servicio; dedicamos mucho esfuerzo a que la burocracia entorpeciera menos a las escuelas, y a que éstas dispusieran de mayores recursos para realizar lo que se proponían. La supervisión formó parte de este propósito general. Algunos problemas se vuelven de difícil solución, como el de supervisores de edad avanzada que han perdido el entusiasmo por su tarea y que en el mejor de los casos se concretan a reproducir rutinas, pero existen numerosos casos de maestros cuya experiencia y ascendencia es de gran utilidad para emprender acciones de mejoramiento. Con ciertos recursos y con la colaboración del sindicato podría revitalizarse una función que hoy trabaja muy por debajo de la necesidad educativa.

PL: Otro asunto que requirió grandes negociaciones con el SNTE fue Carrera Magisterial, aunque se había diseñado desde 1993.

ML: Ahí la presión del sindicato era muy clara: la aceptación del número creciente de profesores y más altas categorías para tener acceso a los beneficios de CM. En 1998 se hizo una revisión y una simplificación importante sobre los procedimientos para acceder a ella y se modificaron los mecanismos de determinación de puntaje para medir más objetivamente el desempeño del maestro. En particular el "factor aprovechamiento escolar", es decir, el rendimiento académico de los alumnos, adquirió un peso más significativo: pasó de 10 a 35 puntos, de tal manera que se convirtió en el factor de más peso. Se trabajó mucho en perfeccionar los instrumentos para medir el aprovechamiento escolar y el conocimiento de los maestros. Es indispensable revisarla en todo aquello que sea necesario para mejorar, para que sea un instrumento más poderoso a favor

esquemas y mecanismos que permitan superar las prácticas indebidas. Un ejemplo importante es el de la asignación de plazas mediante concurso en el que participan los egresados de las escuelas normales; esto llegó a ponerse en funcionamiento en algunos estados.

PL: ¿Qué efectos tuvo la federalización en el comportamiento del sindicato y cómo la ves a futuro?

ML: Como he expresado, la federalización fue favorable en muy diversos sentidos a la educación. Permitted el acercamiento de las autoridades a la realidad educativa y con ello mejor atención de la materia. Desde luego esto fue diferente de entidad a entidad; intervenían diversos factores históricos, políticos, la voluntad de los gobernadores no siempre era la misma, la habilidad de los secretarios para trazar estrategias, su determinación para sostener decisiones; también los liderazgos variaban de lugar a lugar y la combinación de los componentes arrojaba resultados distintos. Pero son procesos cambiantes; continuamente entran en escena nuevos secretarios estatales, nuevos gobernadores y nuevos dirigentes sindicales. También en estos aspectos se requiere buscar la continuidad de los logros y tener líneas claras para no retroceder en ningún aspecto. Habría que contar con una estrategia especial para el caso de aquellos estados que presentan problemas de mucha mayor complejidad que el promedio: Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Chiapas. En estos casos no es suficiente el esquema que opera para el conjunto. Esa estrategia exigiría acuerdos políticos excepcionales, apoyos financieros especiales dirigidos en sentido distinto de los que hasta hoy se han otorgado.

#### *Relación con el Congreso*

PL: Pasemos a otros actores políticos: con el Congreso de la Unión te tocaba relacionarte dentro del esquema del dominio del partido oficial y el control presidencial.

ML: No me tocó una presencia mayoritaria de la oposición en el primer trienio, aunque ésta fue muy activa. Desde septiembre de 1997 la Comisión de Educación estuvo presidida por la oposición. En todo caso se trataba de una instancia que había que atender con esmero, asegurar que los informes de la Secretaría fuesen consistentes y bien fundados, y que los datos anuales se pudieran cotejar de manera congruente con los programas iniciales. De efectuarse un análisis podría comprobarse que se transparentó mucha información. Los diputados expresaban demandas de la sociedad que era importante escuchar o señalaban carencias en el presupuesto que debían ser consideradas. Los diputados comentaban críticamente algunos programas y planteaban objeciones o exigencias que como secretario era necesario responder. En todo caso, tener presente la rendición de cuentas frente al Congreso y saberte obligado a contar con respuestas suficientes era un estímulo para cuidar aún más tus actuaciones.

#### *¿Y los empresarios y la Iglesia?*

PL: Con otros actores: la Iglesia, los empresarios, ¿qué negociaciones hubo?

ML: No hubo propiamente negociaciones; sí conversaciones y reuniones de información e intercambio de ideas. En cuanto a la Iglesia, la Secretaría de Gobernación organizó reuniones de varios miembros del gabinete con los obispos; esto fue al inicio del gobierno. Me externaron su preocupación de que la educación sexual, hasta entonces muy limitada, atendiera exclusivamente a los aspectos físicos y reiteraron la importancia de que la información fuera acompañada de contenidos valorables. Cuando se publicaron los libros de ciencias naturales de quinto y sexto con nuevos contenidos y nuevas imágenes, si bien hubo expresiones de rechazo por parte de algunos grupos, la mayoría de las autoridades eclesásticas no los objetaron.

PL: Poniendo esto en perspectiva histórica, dado que en 1992 y 1993 ya se había modificado el artículo 3º en los temas relacionados con el 130, puede suponerse que los obispos católicos estaban satisfechos, pero, ¿no te pareció que se redujeron sus exigencias algunos años después, sobre todo su demanda de enseñanza religiosa en la escuela pública?

ML: Esta ha sido una demanda que reaparece cíclicamente, cuando alguna coyuntura les parece favorable. Sigo convencido no sólo de que el laicismo es un presupuesto básico de la educación pública sino, además, de que en este terreno la racionalidad debe prevalecer. Me parece que quienes plantean estas demandas no piensan en las consecuencias que tendría el establecimiento de clases de religión en las escuelas públicas; esto incidiría en la médula de la educación y además daría lugar a graves divisiones en el seno de los planteles. Debemos aspirar a que los métodos educativos ayuden al alumno, conforme a su edad, a encontrar sus propias verdades, y no imponerle una visión determinada. La escuela pública es punto de encuentro de muchas creencias; ahí se inicia la convivencia plural y esto es parte de la formación de los alumnos.

PL: Cuando se ve que el sistema educativo español acepta la enseñanza religiosa en la escuela pública bajo ciertas condiciones, se cae en la cuenta de todo lo que esto implica para la propia Iglesia: preparación de maestros de religión, supervisión de su calidad, evaluaciones, elaboración de libros de texto, etc.; es todo un aparato. En nuestro caso hay que recordar que serían más de 700 000 grupos escolares a los que habría que atender. ¿Y los empresarios qué demandas planteaban?

ML: Con los empresarios tuve varias reuniones interesantes a lo largo del sexenio. La primera fue con el Consejo de Hombres de Negocios, quienes mostraron interés en conocer el Programa de Desarrollo Educativo que habíamos elaborado. Hubo muchas más, con los dirigentes de las diversas organizaciones y con representantes de ese sector sobre diversos temas.

Expresaron preocupación por los temas relacionados con la calidad y fueron muy claros en la intención de avanzar en la vinculación entre el sector productivo y las instituciones de educación tecnológica. En un buen número de regiones del país hubo avances notables en el tema de la vinculación. Un ejemplo muy importante fue el de la capacitación basada en normas de competencia (Conocer), puesto en marcha conjuntamente con la Secretaría del Trabajo y que involucró a numerosos grupos empresariales del país, así como a un número igual de sindicatos. Otra área del sector educativo con la que colaboraron fue el INEA, pues varias empresas participaron en las tareas de esta institución. A decir verdad, me habría gustado que su compromiso en la educación de los adultos hubiera tenido mucha mayor fuerza. El programa *Ver Bien para Aprender Mejor* logró la atención y participación de algunos empresarios que hicieron donativos importantes y se dieron a la tarea de solicitar la cooperación de la sociedad. Se hicieron responsables del manejo de los recursos.

#### *La soberbia del poder*

PL: ¿Cómo se ve a hora, a distancia, el poder político que ejerciste?

ML: Desde el inicio de mi carrera me guió la convicción de que el poder es sólo el medio para realizar ideas y alcanzar propósitos. Ya sabemos que con facilidad puede llevar a perder el sentido de la realidad y al abuso. Por esto me ha parecido muy importante rodearme de personas inteligentes —de preferencia más inteligentes que uno— con quienes confrontar iniciativas y además superar las propias limitaciones; las personas caracterizadas por una moral fuerte son también un estímulo a la moderación; cuando se conforma un ambiente de trabajo así es más fácil relativizar tus puntos de vista y tener presente tu falibilidad. Aún así te equivocas.

Fui muy afortunado en tener el poder de un secretario después de una carrera larga, pero todavía a una edad que me permitía contar con mucha energía. Siempre vi al poder con cierta distancia, pero también sin miedo, sin aceptar todas sus condiciones y en consecuencia renunciando a algunas de sus expectativas. Es muy fácil que el poder ilusione y más fácil es que desengañe. Es bueno cultivar la gran disciplina que te exige, pero también mantener cierta capacidad de disidencia. Mucho respeto la fuerza del poder, aunque también desprecio sus signos externos dirigidos a impresionar, a obtener el sometimiento. La relación con el poder me parece que se resume así: o puedes con él o él acaba contigo.

#### *Desigualdades educativas y sociales*

PL: Pasemos a otro gran tema: ¿qué corresponde hacer al sistema educativo ante las grandes desigualdades sociales del país? ¿Es suya la responsabilidad por la equidad social, o es de la política económica?

ML: Sabemos que al sistema educativo no le corresponde resolver el problema de la desigualdad social, pero sí contribuir a su solución. Contando con los apoyos necesarios la educación amplía las oportunidades para acceder a la escuela, para permanecer en ella, para aprender efectivamente y obtener una preparación que te sirve para todo en la vida. También debe esperarse que el sistema educativo contribuya a repensar los modelos que la sociedad promueve aun cuando es de reconocerse que en este sentido la organización económica y social le impone grandes limitaciones.

PL: La LGE, entre sus aciertos, incluye todo un capítulo sobre la equidad, asigna a la SEP explícitamente la función de compensar las desigualdades educativas y establece provisiones para el trato desigual a los desiguales. Poco después de promulgada empezaron a operar los programas compensato-

rios; ¿cuál fue el origen de estos programas? ¿Fueron ideados en organismos internacionales y traídos a México por ellos o se originaron en la propia Secretaría?

ML: Fueron anteriores a mi llegada a la SEP; los encontré en marcha y continuaron con el apoyo de la Secretaría de Hacienda. Lo que durante esos años puso en actividad el presidente Zedillo fue Progresá, que permitió integrar la educación con la salud y el desarrollo social. Sus efectos más notables se reflejaron en el crecimiento de la secundaria.

PL: En la negociación de estos programas con el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, ¿percibías diferencia de opiniones? ¿Había modelos preconcebidos por esos organismos que se tratara de implantar en el país y chocaran con las políticas de la SEP?

ML: No. Los recursos no venían atados a modelos; nunca percibí un intento de esa naturaleza.

PL: ¿Tampoco el sindicato presionaba en algún sentido, por ejemplo, para procurar beneficios a los supervisores?

ML: No, el manejo de los programas lo llevaba la Secretaría. Los retos más relevantes nos eran impuestos por nuestro contexto: escuelas aisladas, grandes carencias, problemas de salud y desnutrición infantil, distancias que un supervisor no alcanza a recorrer. Pugnábamos porque se fortaleciera una plataforma institucional para que los recursos pudieran ser bien aprovechados; se requería un esfuerzo extraordinario de organización.

#### *Cuatro casos de desigualdad*

PL: Me gustaría que comentaras varios casos específicos relacionados con el tema de las desigualdades. El primero es el de la educación indígena. Ya decías que sentías no haber hecho más en su favor. ¿La manera como concebimos la educación de la población indígena no requiere un replanteamiento integral?

¿Qué futuro tiene la educación indígena? ¿Qué metas realistas debemos ponernos para ser consecuentes con el carácter multicultural del país?

ML: Veo en esto dos aspectos esenciales: uno, la educación de la población no indígena para mirar de un modo diferente a los indígenas, sin discriminación; otro: instrumentar el propósito de tratar a los indígenas como desiguales, asignándoles comparativamente más recursos que al resto de la población.

Hubo algunas experiencias en este sentido, como la elabo-

*¿Tiene Carrera Magisterial posibilidad de transformarse?*

*Pescador:* Sí, si hay voluntad política para establecer un acuerdo bien trabajado con el sindicato o para lograrlo unilateralmente... Creo que es posible terminar con este concubinato establecido en la era priista, y que el Estado mexicano recupere sus atribuciones en asunto tan importante para la calidad de la educación.

Lo que nos falló en el diseño de Carrera Magisterial (CM) fue precisar correctamente algunos factores de la evaluación, sobre todo lo que se llamó desempeño profesional, y aceptar que fuese el consejo técnico de la escuela el sujeto evaluador, lo cual desvirtuó la evaluación. Además, inmediatamente se movilizó el SNTE para aumentar su presencia en todos los organismos de CM; presionaron para que ingresaran al sistema también los supervisores y los técnicos. Todo esto debilitó a CM.

Fallan los instrumentos que se aplican, falla el sujeto que hace la evaluación y, por otra parte, no hay capacidad para exigir que se remedien las deficiencias que se comprueban. Por esto CM no ha contribuido en lo sustancial a elevar la calidad de la docencia.

Lo que debe preocuparnos es la calidad real de nuestros maestros. Recuerdo que en 1993, al introducirse los exámenes a los alumnos en relación con CM, se aplicaron exámenes muy semejantes a sus profesores, y los resultados en promedio fueron muy decepcionantes; eran casi iguales a los de los estudiantes. Esto nunca se dio a conocer. No podemos seguir así.

ración de nuevos materiales en lenguas autóctonas, la actualización de métodos para ponerlos al servicio de los grupos indígenas. Recuerdo la normal indígena que funciona en San Luis Potosí y que estaba innovando en esta dirección; o el caso del plantel de educación superior establecido en Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca. Es indispensable reconocer que toma mucho tiempo y esfuerzo construir modelos educativos alternos que respondan a los requerimientos de estos grupos, que tengan consistencia y cuenten con los recursos necesarios. La his-

Sostengo que CM como sistema de actualización debe estar plenamente en manos de las autoridades, sin que intervenga el sindicato. Como está, no se ha comprobado su eficacia para elevar la calidad de los maestros y su enseñanza; todo mundo se queja de los cursos que se imparten...

El sindicato tiene como principio que todo asunto relacionado con formación y actualización de los maestros debe ser aprobado bilateralmente; yo siempre sostuve que son asuntos exclusivos de la autoridad.

*Limón:* Ahí (en CM) la presión del sindicato era muy clara... En 1998 se hizo una revisión... se trabajó mucho en perfeccionar los instrumentos para medir el aprovechamiento escolar y el conocimiento de los maestros. Es indispensable revisarla en todo aquello que sea necesario para mejorar, para que sea un instrumento más poderoso a favor del desarrollo de los maestros y un impulso relevante para la calidad.

*Tamez:* Estoy de acuerdo con que CM no está cumpliendo con su propósito (de incidir en mejorar la calidad de la docencia) ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación. Tenemos que replantear los términos y alcances de estas evaluaciones... CM tiene que cambiar integralmente: las evaluaciones que se realizan son demasiado costosas y no tienen impacto. Definitivamente, CM no ha respondido al interés y a las expectativas que se tenían. —Y añade—: Debemos comprometer su rediseño con el sindicato.

toria de la educación indígena está llena de fracasos, de proyectos bien intencionados que carecieron de bases adecuadas o de perseverancia para su seguimiento. Además, la burocracia, tanto federal como estatal, abunda en malos ejemplos, opera frecuentemente en condiciones que no favorecen a los indígenas; hay presiones sobre los recursos por parte de todos los grupos no indígenas que tienen más capacidad de hacer valer sus intereses. Además, el tema se presta fácilmente a soluciones demagógicas, fórmulas aparentemente correctas pero que carecen de seriedad y consistencia; por ejemplo, la asignación de profesores improvisados, la asignación de plazas a personas que carecen de las características adecuadas o que no gozan de la preparación necesaria, pero se presiona para favorecerlos en nombre de los indígenas.

Creo que lo deseable sería que los mejores egresados de las escuelas normales fueran asignados por algún tiempo a las zonas más difíciles, tanto indígenas como no indígenas; así tendríamos a esos cuadros bien preparados desempeñándose en esas áreas, y obtendrían una experiencia pedagógica especialmente valiosa. Los egresados que no tuvieran conocimiento de la lengua autóctona local pero que estuvieran dotados de buena formación magisterial estarían apoyados por personal bilingüe.

Hay además dilemas difíciles de resolver: ¿con qué intensidad fomentar la lengua indígena?, ¿hasta qué grado?, ¿en qué asignaturas? ¿Cómo medir la evolución del bilingüismo? La televisión, que llega ya a muchas comunidades indígenas, está modificando rápidamente el contexto lingüístico y cultural, con efectos contradictorios.

PL: Siempre me ha intrigado por qué en México no hemos desarrollado políticas lingüísticas claras en el sistema educativo. Conociendo los sistemas educativos de otros países, por ejemplo los europeos, ellos norman con mucha precisión las lenguas que deben aprenderse, y lo hacen en dos frentes: externo e interno. En el externo se caracteriza al sistema en sus

diversas ramas por las lenguas que se cultivan en ellas: francés-latín o francés-inglés o latín-griego, etc. En el frente interno se atiende al aprendizaje de las lenguas de las minorías promoviendo cierto grado de bilingüismo en concordancia con el grado de autonomía que se concede a esas minorías; el caso español con sus autonomías es ya típico. En México no me parece que hayamos atendido adecuadamente ninguno de los dos frentes. Ni siquiera respecto del aprendizaje del inglés, que nos es indispensable, ha habido reglas claras y el grado de eficiencia con que se aprende suele ser lamentable. Respecto de las lenguas indígenas, ni siquiera se ha considerado que todo mexicano debiera aprender los rudimentos de una lengua indígena o al menos familiarizarse con una de las grandes culturas originarias.

ML: Me parece necesario considerar las particularidades del caso de México, y en este sentido quizá nos sea más útil mirarnos en relación con otras realidades más afines. La política general del gobierno respecto de las poblaciones originarias ha variado, como bien sabes. El carácter multicultural del país se viene a reconocer en principio hasta hace apenas unos 20 años, superando la idea de una uniformidad basada en un mestizaje integrador. El derecho indígena sólo hoy se empieza a reconocer y su conciliación con el derecho nacional ha encontrado grandes dificultades; todavía carecemos de reglamentaciones operativas. Apenas se reconoce el derecho de un indígena a contar con un traductor en los juzgados.

Es éste un problema muy serio. Estos temas se analizan en centros de investigación, pero no son objeto de decisiones políticas. Hay avances: a partir del reconocimiento de la pluriculturalidad se fueron elaborando los libros de texto gratuitos en lenguas indígenas, pero carecemos todavía de pautas claras y de definiciones sobre los apoyos y complementos que debe dar el sistema social a las políticas de interculturalidad. Siguen pesando lastres heredados del colonialismo, hábitos de vida que tienen que ver con la subordinación de las comunidades;

los aspectos culturales nos condicionan y no cambian tan rápidamente como sería deseable.

PL: ¿Cuál es tu opinión sobre la Dirección General de Educación Indígena? ¿No es uno de los grupos más burocratizados y corruptos de la Secretaría?

ML: Ha tenido distintos momentos. Su creación significó un gran avance, pero el personal y los recursos económicos de que dispone no corresponden a sus grandes responsabilidades. Hay también presiones de grupos de interés que pretenden manipular a los indígenas, en nombre de los indígenas, pero hay también una línea de trabajo continuo muy respetable que se ha traducido en mejores y más abundantes materiales educativos. No se debe olvidar, por otra parte, que son las autoridades de los estados las responsables de la operación de la educación indígena. Es necesario que frente a ellas la federación asegure una más eficaz aplicación de la normatividad general.

La Coordinación General de Educación Bilingüe e Intercultural, que depende directamente del secretario y tiene una importante jerarquía, puede ser un punto de apoyo para avanzar hacia la educación que los indígenas merecen.

PL: Otro caso de desigualdades sociales fomentadas por la educación es el de la enseñanza privada de corte elitista. ¿Este tipo de escuelas no está fomentando y afianzando las desigualdades sociales? Las más visibles son las de nivel superior, pero existen en todos los niveles. Segregan a quienes pueden pagar sus colegiaturas, los forman como una clase aparte, les infunden prejuicios sobre los que menos tienen, los apartan de una visión completa de nuestra realidad. ¿Qué puede o debe hacer la SEP al respecto?

ML: Es una realidad innegable en algunos casos y reflejo de la sociedad desigual que existe. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que existen esfuerzos muy respetables, en todos los niveles, iniciativas innovadoras que responden a la intención de ofrecer alternativas pedagógicas de calidad que

han construido valiosos modelos educativos a los cuales hay que alentar y de los que además se debe aprender.

### *Educación y diversidades regionales*

PL: Otro caso en el que las desigualdades inciden en el sistema educativo es el de las diferencias regionales. Parece ser que ahora ya no se insiste en la "unidad nacional" sino que se privilegian las diferencias; ¿no vamos hacia tres Méxicos —el del norte, el del centro y el del sur—? ¿Se consideran estos riesgos al tratar con los estados o al aprobarse los planes y programas de estudio?

ML: Ése es un desafío político y social del país y en el que la educación juega solamente una parte. Sin embargo, debemos procurar poner los contrapesos necesarios, sobre todo brindando mayores apoyos a las regiones menos favorecidas. No se trata de frenar a quienes van adelante, sino de impulsar a quienes vienen atrás y fortalecer los puntos intermedios donde ambos deben encontrarse. Las regiones más favorecidas tienen que compartir, para mantener la unidad y la cohesión del país, y favorecer que nuestra riqueza cultural beneficie a todos. No debemos pagar por la diversidad el precio de la injusticia.

PL: Pienso sobre todo en los estados de la frontera norte. ¿No encontraste en algún secretario de Educación de esas entidades la tendencia a desentenderse del resto del país y considerar que le bastaban sus propios referentes? Hay personas acomodadas en Monterrey, por ejemplo, que con toda franqueza te dicen: "Nosotros somos eficientes, blancos y bonitos; no tenemos por qué cargar con los indígenas de ustedes".

ML: No fue así. Es precisamente en el seno de la educación donde pueden alimentarse los valores de apertura, tolerancia y disposición al mutuo aprendizaje. Los valores de la educación te llevan a ser generoso y responsable, a superar prejuicios para poder conocer y valorar a los demás.



PL: ¿No se dio el caso de programas de formación de valores impulsados por algunos estados del norte que enfatizaran unilateralmente los valores de eficiencia en detrimento de valores humanos más fundamentales?

ML: Todo lo contrario; las autoridades educativas de esos estados mostraron siempre gran disposición a cooperar con los esfuerzos de la SEP y adoptar sus orientaciones.

### *¿Educar para el desempleo?*

PL: Una cuarta manifestación de las desigualdades en la educación es la relación entre ésta y la economía informal. El gran supuesto es que la educación prepara a los jóvenes para el trabajo; pero cuando las oportunidades reales de trabajo se reducen, y más de la mitad de los egresados del sistema quedan abandonados a su suerte, ese supuesto debe revisarse. ¿No habría que formar hoy también para el desempleo o, si se quiere, para el empleo en el sector informal?

ML: Me parece que todas las personas deben tener una educación básica que les permita atender satisfactoriamente sus necesidades, trabajen donde trabajen, pero son muchos los retos tanto conceptuales como financieros y prácticos que la educación enfrenta para lograr una vinculación plenamente satisfactoria con el mercado de trabajo. Esto se resiente en las épocas en que la economía presenta mayores problemas. Es correcto insistir en la pertinencia, pero también en una formación que permita al egresado enfrentar de la mejor manera posible la incertidumbre de la economía. De todos modos es motivo de enorme frustración para los jóvenes encontrar los caminos cerrados después de haber concluido sus estudios. La educación puede proporcionar bases, preparar para condiciones cambiantes, pero el comportamiento de la economía no está bajo el control de la educación.

PL: ¿Sería posible organizar cursos breves para los jóvenes

que desertan antes de terminar su educación básica, orientados a facilitarles su introducción a la economía informal?

ML: Un objetivo primordial debe estar orientado a que no existan desertores a lo largo de la educación básica y que cada individuo pueda continuar aprendiendo aun cuando cambien las circunstancias en que vive. Con este sentido se construyó en el INEA el Modelo de Educación para la Vida; en él se reconoce lo que ya sabe el joven o el adulto, y se le abre un abanico de opciones, muchas de ellas orientadas directamente al trabajo. Nos llevó mucho tiempo de investigación, planeación y elaboración; fue hasta el quinto año de gobierno que se pudo poner en marcha. Existen también otras opciones de posprimaria como los Cecati y otros cursos de capacitación para el trabajo. La base debe ser la capacidad de aprender de manera ininterrumpida y en situaciones diversas.

PL: El problema es que el maestro de una escuela rural en la que deserta un alumno no tiene o tiempo o hábito o inquietud de persuadirlo para ser reencauzado hacia algún otro curso; no lo considera su responsabilidad.

ML: Es una realidad que no está en manos del maestro.

### *Integración vertical*

PL: Hay varios asuntos de primer orden en la política educativa que siguen esperando solución. Pongo el caso de la integración vertical de los tres niveles de la enseñanza básica que sexenio tras sexenio se ha señalado como urgente y ahí sigue. Se reconoce que las transiciones de preescolar a primaria o de ésta a secundaria son muy abruptas, en lo curricular, en el estilo de organización de los planteles, en el tipo de profesores y por tanto en su formación, y en los procesos de socialización de los estudiantes. ¿Se consideró este asunto en tu periodo?

ML: Efectivamente, éste es un tema en el que recurrentemente se insiste; sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico

del que se desprendan claramente cuáles serían los cambios a realizar.

*Tecnología informática*

PL: Tu sexenio se distinguió por impulsar como nunca antes la aplicación de las tecnologías informáticas a la educación. Las realizaciones del Instituto Latinoamericano para la Comunicación Educativa (ILCE) fueron muy notables. ¿Qué te motivó a esto? ¿Por qué en esta área se avanzó tanto?

ML: En este tema había pensado desde mucho tiempo antes; en el debate internacional era tema prioritario, principalmente para los países que disponían de suficientes medios económicos. Pensaba que también en nuestras circunstancias era aún más necesario encontrar las fórmulas adecuadas en esta materia y obtener los recursos necesarios para poner en marcha un buen programa: los medios electrónicos representan un maravilloso recurso para facilitar el aprendizaje, para distribuir con más equidad las oportunidades educativas, para capacitar y actualizar a los docentes.

Lo había comentado mucho tiempo atrás con quien sería durante mi gestión el director del ILCE; ya en la Secretaría de Educación dedicamos tiempo suficiente a planear, a construir una estrategia de medios aplicados a la educación; el ILCE hizo una gran tarea. Hubo resultados de diversa índole; en algunos casos se logró construir modelos novedosos que demostraron eficacia aun cuando no se hayan extendido totalmente: la "Red Escolar", el acceso a la internet para fines educativos, la "Secundaria XXI", los "Centros de Maestros", la Videoteca Nacional, el fortalecimiento de la Telesecundaria con estos recursos, el desarrollo de una programación complementaria al servicio del magisterio, así como otros servicios que se proporcionaron a otras instituciones. Todo esto es de gran fuerza transformadora y constituye una palanca muy poderosa a favor de los más rezagados.

Estos recursos ayudan a alimentar la curiosidad científica de los alumnos, así como a ilustrar y ampliar los conceptos y la visión del mundo. Una escuela aislada en el medio rural puede beneficiarse de todo esto a través de estas tecnologías. La Secundaria XXI fue también un ejemplo de cómo avivar la interacción maestro-alumno; su diseño y aplicación inicial hacían sentir, en la práctica, una innovación muy alentadora. Al extenderse podrá también cumplir otro propósito: impulsar la reforma estructural de la secundaria. No representa sólo acceso a más información, sino un método que estimula la curiosidad del alumno y sus aptitudes de búsqueda personal; de ahí su capacidad para impulsar el cambio.

Creo que sólo con el tiempo se verán los resultados sobre el conjunto del sistema educativo, pero el camino quedó trazado. La escuela pública se verá así enriquecida y dinamizada; insistimos mucho en que la dotación de estos instrumentos fuera siempre acompañada de la capacitación de los docentes, que no fueran "fierros" nuevos para convivir con viejas prácticas. La renovación de la docencia por este camino es gradual; al principio son sólo grupos pequeños de maestros que por convencimiento y entusiasmo aprovechan las nuevas tecnologías, pero ese entusiasmo se va contagiando a sus compañeros por el ejemplo y los resultados; lo que importa es apoyarlo con cuidado y perseverancia.

PL: En el aspecto institucional a muchos extrañaba que fuera un organismo formalmente interamericano, el ILCE, el responsable de acciones propias de la SEP. Comprendo que se haya querido iniciar aprovechando la infraestructura que existía, pero, ¿por qué no se llegó a conformar un instituto, una estructura propia de la SEP?

ML: Tenía muchas ventajas empezar así. Era evidente que se podría caminar más rápidamente con el ILCE. Atrás de los aspectos formales de la institución no se debe olvidar que los recursos provenían principalmente del gobierno mexicano y que los países miembros de su Consejo se beneficiaban tam-

bién de los logros. No quisimos perder energía en una transformación que no era indispensable y que en la práctica tampoco aportaba mayores consecuencias; en general opté por no gastar energías en esas tareas. Me pareció que cambios organizativos profundos conllevarían muchas resistencias, movimientos de personal, paralizaciones que tendrían un alto costo. Esa energía y esa imaginación se las habría restado a los propósitos fundamentales.

### *Televisión y educación*

PL: Otro problema fundamental para la educación del país que permanece intocado e intocable a lo largo del tiempo es el de la acción "deseducativa" de la televisión. ¿No le quita el sueño a un secretario de Educación lo que hace la televisión con los niños, todos los días y a toda hora? ¿No transmite valores enteramente incongruentes con los propósitos de la escuela?

ML: Desde hace muchos años está presente esta preocupación en los educadores. Hay sin duda en todo secretario de Educación una sensación de impotencia en relación con el tema; carece de la fuerza necesaria y de los medios para lograr un propósito fundamental: que los medios electrónicos masivos ofrezcan una programación que no contradiga los valores que la escuela postula.

Somos injustos con los maestros al exigirles que realicen lo que los demás actores educativos desconocen. Varias veces insistí en mis comparecencias ante el Congreso en que debiéramos tener todos mayor congruencia, que los medios debieran alentar valores fundamentales; expresé mi opinión de que no implicaba atentar contra la libertad de expresión el hecho de que los medios vincularan su funcionamiento a un código ético que marcara restricciones e impusiera obligaciones; son pasos a dar si de verdad queremos una sociedad sana y un ambiente propicio al desarrollo de los niños y los jóvenes.

Muchos de nuestros problemas tienen su origen o se refuerzan en la acción de los medios que se guían sólo por el *rating* sin ninguna restricción ética; la banalización de temas que requieren tratarse con respeto o la proliferación de imágenes de violencia hacen evidente una falta fundamental de coherencia.

PL: ¿Tuviste conversaciones con los directores de los grandes consorcios televisivos comerciales?

ML: Sí las tuve, pero también tuve claridad desde el principio de que no iba a lograr grandes resultados, pues éstos no estaban a mi alcance. La mayor colaboración la tuve de Televisa, pues nos permitió contar con la barra de programación que estuvo a cargo del ILCE. El gran problema depende de una decisión de Estado, de una política social decidida, que debiera pasar por la discusión pública y desde luego asegurar el derecho a la libertad de expresión, para llegar a establecer y hacer respetar un código de ética de los medios de comunicación. En la discusión de este asunto se insiste ahora en que con la globalización se vuelve más difícil lograr una regulación efectiva: los especialistas se preguntan qué tan útil será marcar restricciones en el marco nacional si las personas tienen la posibilidad de acceder a otras programaciones que operan sin ellas.

PL: El argumento es válido, pero en las circunstancias de México, creo que la franja social que tiene acceso a televisión por cable o satélite o escucha habitualmente radio de onda corta es relativamente limitada.

ML: Es verdad. Pero independientemente de que esa franja se va ampliando, no debemos olvidar que una parte de la sociedad no tiene compromiso con los demás ni quiere oír hablar de restricciones. Es éste un gran pendiente en la agenda política nacional, si en verdad nos proponemos construir una sociedad sana. Por fortuna un número creciente de empresarios comparten la preocupación. Nos quejamos de la violencia, de los inconvenientes que nos causan los comportamientos que violan nuestros derechos, de la falta de responsabilidad

por los bienes comunes, del consumismo, pero asistimos todos los días a una abundancia de mensajes que promueven todo eso.

También creo, con toda sinceridad, que en los medios hay grupos y personas con inquietud por esta situación; existe también un debate interno; habría que intensificarlo para lograr resultados en un plazo no demasiado lejano.

PL: Están los responsables de los medios, pero también el Congreso de la Unión, que no avanza en esta dirección.

ML: Así es.

#### *Obligatoriedad de la educación preescolar*

PL: Recientemente el Congreso estableció la obligatoriedad de la enseñanza preescolar. ¿Qué opinas de esta medida?

ML: Me preocupa que sea otra fuente de desigualdad. La importancia del preescolar exige grandes esfuerzos y recursos para ampliar su oferta. Hacer obligatorio el preescolar, y en consecuencia requisito para el ingreso a la primaria, representa un serio perjuicio para quienes no cuenten con ese servicio. No parece que esto pueda quedar arreglado en el corto plazo. Hay además el riesgo de uniformar y reducir la gran riqueza de modalidades y prácticas que existen en el país y que corresponden a nuestra diversidad.

#### *La descentralización en el Distrito Federal*

PL: Recibiste una situación creada respecto de la educación básica en el Distrito Federal: desde 1992 un artículo transitorio de la LGE, el cuarto, hacía depender su descentralización de la anuencia del sindicato y "en los términos y fechas" que se acordaran con la organización gremial. ¿En tu periodo se impulsaron las negociaciones para llevar a cabo la descentralización?

ML: Aunque este paso es necesario para que se complete la federalización, en ese momento no lo tenían en sus planes las autoridades del Distrito Federal.

PL: ¿Es problema financiero o sindical?

ML: Es un asunto que exige esencialmente la voluntad política del Sindicato y de las autoridades.

PL: ¿Era Manuel Camacho el jefe de gobierno?

ML: Al firmarse el ANMEB, sí; a mí me correspondió tratar con tres titulares: Óscar Espinosa Villarreal, Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles. Durante mi periodo, expresé permanentemente disposición para llegar a un acuerdo con las autoridades de la ciudad; la realidad es que éstas estaban ocupadas con otros problemas y no se pudo avanzar. Sin embargo, hubo entendimiento con todos los titulares mencionados para que continuara la construcción y el mantenimiento de los espacios educativos y se atendieran otros aspectos en que se entrelaza el funcionamiento de las escuelas con diversos servicios. En algunos casos hubo discrepancias que llegaron a hacerse públicas, pero se zanjaron mediante el diálogo. Un acuerdo con autoridades surgidas del PRD favorable a las escuelas fue el relativo a la dotación de libros de texto gratuitos para las secundarias.

PL: ¿Se frenaban las negociaciones específicamente por las implicaciones salariales o de homologación que traería la descentralización?

ML: Nunca llegamos a discutir estos temas.

PL: ¿Tampoco llegaron a discutirse las características de la persona que quedara al frente de la educación en el Distrito Federal para que fuera aceptable por ambas partes?

ML: Tampoco. Yo habría aceptado que el gobierno local asumiera también esta responsabilidad; así ocurrió con todas las entidades.

PL: ¿Pero no se discutió alguna figura de transición para el periodo de preparación de la descentralización?

ML: No. Nunca hablamos de eso.

*La reestructuración de la Secretaría*

PL: En tu periodo avanzó mucho y se consolidó el proceso de federalización; se formaron equipos en los estados para robustecer sus capacidades y se alcanzó mayor grado de autonomía en las decisiones de los gobiernos locales; se esperaba que, como contraparte, al reducirse las funciones de la SEP (al dejar de ser operativa y sólo normativa y evaluativa), se diese también una reducción en su tamaño. Pero no fue así; incluso hubo dependencias, como la Subsecretaría de Coordinación y Planeación, que aumentaron su personal; el análisis del presupuesto lo confirma. ¿Cómo ves esta situación? No hubo una cirugía mayor como muchos esperábamos. Junto con esto, tampoco se redujeron las funciones de los representantes de la SEP en los estados, como sería lógico esperar al aumentar la autonomía de éstos en materia educativa.

ML: No fue así. No es correcta la apreciación de que la burocracia central creció. Al inicio del gobierno encontramos unas 9 000 personas y al final de sexenio trabajaban alrededor de 6 000 en las áreas de la Secretaría ocupadas de la normatividad y la administración, es decir, no están incluidas aquí las áreas responsabilizadas de operar servicios educativos como la Subsecretaría del Distrito Federal y la de Enseñanza e Investigación Tecnológica. Sobre la reducción de personal me referiré en particular a algunas áreas que mencionas: la Dirección de Planeación y Presupuesto pasó de 600 a 350 en el lapso mencionado, y la Dirección de Evaluación se redujo en 300 personas al pasar de 700 al inicio del gobierno a 400 que tenía cuando llegamos al final. La Subsecretaría de Planeación y Coordinación tenía en conjunto 2 000 personas al inicio y pudo reducirse alrededor de 1 000.

En el caso de los representantes de la Secretaría en los estados, ya no tuvieron funciones operativas; vimos que era necesario contar con ellos para ejercer funciones muy acotadas. En esta etapa era indispensable estar al tanto de la observancia de

la normatividad, del curso que llevaban los programas estratégicos, de la aplicación de los recursos, de anomalías cuando éste era el caso. Me parece importante señalar que en muchos casos el representante fue útil para la autoridad estatal; aunque en algunos casos llegó a ser una figura incómoda por no estar supeditado a su autoridad. Sus equipos de trabajo eran pequeños, tenían en promedio 13 personas.

PL: Tu visión es definitivamente positiva.

ML: En esto no tengo duda. La burocracia que encontré al inicio no creció, sino que disminuyó. Se pusieron en marcha, además, los procesos de descentralización del Capfce, del INEA y del Conalep; no pudo llevarse a cabo en el sistema tecnológico.

*Crecimiento de la enseñanza privada*

PL: No hemos hablado del crecimiento de la educación privada en tu sexenio, que en algunos niveles escolares, como el superior, rompió todos los récords: en seis años pasó de representar 16 a 30% de la matrícula total. ¿Cómo veías la enseñanza privada, desde tu visión que enfatizaba la importancia de la pública?

ML: Lo que hicimos fue impulsar el crecimiento de la educación pública en todos los niveles y desde luego en el superior hasta el límite de nuestras posibilidades financieras, y hasta el límite también de otras capacidades indispensables: que existieran los profesores capaces, que en general se contara con la infraestructura académica adecuada, que se pudieran garantizar buenos resultados. Se crearon en ese periodo más de 100 nuevas instituciones públicas de educación superior, además de ampliar la capacidad de las existentes. La media superior tuvo también un crecimiento muy notable. Pudimos establecer los servicios en regiones muy rezagadas. Procuramos, además, fortalecer la pertinencia de la oferta de las instituciones públicas: las universidades tecnológicas demostraron ser efectivas para atraer al alumnado; contaban con planes de estudio vincu-

lados con la industria local y su establecimiento era altamente apreciado. El crecimiento al que te refieres no fue en detrimento de las instituciones públicas, ya que rebasamos las metas que nos habíamos propuesto.

*Relación con la investigación educativa*

PL: Siempre mostraste interés por la investigación educativa que se realizaba en el país; quizás era un saldo de los años en que te dedicaste a la actividad académica. Recuerdo varias conversaciones contigo sobre los hallazgos o estados de conocimiento en algunos temas específicos o entrevistas que tuviste con la directiva del Consejo Mexicano de Investigación Educativa para asuntos concretos. ¿Cómo ves esta relación? ¿Qué críticas harías a la investigación que se realiza en el país? ¿Te era útil? ¿Echabas de menos otros temas u otro tipo de estudios?

ML: Considero muy importante esta relación. Lo que ustedes los investigadores aportan nos ha permitido adentrarnos en las deficiencias de la educación, en sus desigualdades, en las características del magisterio y en otros muchos aspectos de la realidad. Traté de apoyar los esfuerzos de investigación, tanto los realizados en los centros universitarios o en la UPN, o por algunas autoridades estatales. De todos modos me quedó la insatisfacción de no haber impulsado a la investigación educativa en el Sistema Nacional de Investigadores.

PL: Algunos investigadores veíamos críticamente la actividad de la Dirección General de Investigación Educativa en la SEP. Nos parecía que hay un tipo de investigación que debe realizarse ahí, dentro de la Secretaría, y otros tipos que es mejor se realicen fuera, en instituciones más autónomas y con mayor permanencia. En concreto, en tu periodo nos parece que disminuyó mucho el alcance de lo que hacía esa Dirección, la cual no supo relacionarse con los centros de investigación externos y acabó realizando estudios confidenciales que no publicó o pro-

moviendo concursos de "investigaciones" realizadas por maestros, lo cual tenía otras finalidades que no discuto, pero no hacía aportaciones a la política educativa. Tampoco se propuso a los investigadores algún temario de estudios que las autoridades consideraran relevantes para que los consideraran. ¿Tendrías algo que decir respecto de estas visiones externas?

ML: Creo que tienes razón, pues más bien se dedicaron a la aplicación de los conocimientos que habían obtenido de investigaciones realizadas con anterioridad. Tal es el caso del Proyecto de Gestión Escolar, un ejemplo destacado en este sentido; otro producto valioso obtenido de esas investigaciones anteriores fue el de los nuevos contenidos introducidos con la reforma a la educación normal.

PL: ¿No echaste de menos investigaciones más prácticas, por ejemplo, sobre currículo, que pudieran apoyar los cambios en los libros de texto?

ML: Los nuevos contenidos de los libros de texto eran aportes que hacían investigadores especializados en las distintas disciplinas, pero quisiera recordar contigo que los cambios más importantes que condujeron a la nueva asignatura de formación cívica y ética fueron resultado de un proceso de investigación muy arduo; participaste dirigiendo un grupo a lo largo de un primer tramo a partir del cual quedaron establecidas algunas bases que fueron de gran utilidad.

PL: En este tema, ¿esperabas algo más de la Universidad Pedagógica Nacional? ¿Qué es lo que esta institución, que cuenta con 100 investigadores (el mayor grupo en el país), debiera aportar a la SEP para la conformación de sus políticas?

ML: Recordemos que el camino de la UPN ha sido accidentado desde sus inicios, ha debido enfrentar presiones y asedios que restaron buena parte de su energía inicial; no obstante, ha podido cumplir con una función formativa que ha tenido beneficios para muchas regiones del país. Durante los años de los que nos hemos venido ocupando, muchas de las personas adscritas al área de investigación mejoraron su formación me-

dante los estudios de doctorado. Un grupo participó en la reforma del civismo, otro lo hizo de manera notable en el desarrollo de tecnología educativa. Trabajaron con el ILCE en los proyectos más importantes; otros más con la Sociedad Matemática Mexicana hicieron investigación sobre los contenidos y métodos establecidos por la SEP. Aun así, debe mejorarse mucho más la relación entre los académicos de esa institución y la Secretaría a fin de contar con una colaboración más productiva.

PL: ¿No ha habido una sucesión de rectores excesiva que ha impedido consolidar un programa de desarrollo?

ML: Sí; insisto en que desde el principio costó mucho trabajo sostener el proyecto inicial de esa institución. Hubo deterioros motivados por presiones clientelares y las consecuencias fueron evidentes. Quizá sería posible pensar en que viene estabilizándose su funcionamiento desde hace unos cinco años.

### *Lo urgente y lo importante*

PL: Como en todo puesto ejecutivo de alto nivel, imagino que en el titular de la SEP hay una continua tensión entre lo urgente y lo importante. ¿Cómo recuerdas haber resuelto esta disyuntiva?

ML: El secretario no debe perder de vista que su preocupación principal debe ser atender lo sustancial, mirando siempre hacia el largo plazo y construyendo mediante los programas los pisos correspondientes a las distintas etapas de cada proyecto. Pero, curiosamente, no es posible atender lo importante si no se atiende adecuada y oportunamente lo urgente. Además, es necesario tener en cuenta que no siempre lo urgente se contrapone a lo importante. Todo conflicto fue antes un problema y aún antes un asunto que careció de la atención pertinente. En lo que se refiere a distribuir correctamente el tiempo, tienes que quitarte de enfrente muchos fantasmas que ocupan espacio valioso: ordenar bien tu agenda y defenderla del ase-

dio cotidiano. Es indispensable subordinar todo lo personal; mucha gente te busca en esos puestos para atender asuntos que carecen de interés para la materia y, si te descuidas en poco tiempo estás ocupado de todo, menos de lo que en realidad te corresponde. Conté con la comprensión del presidente para no tener que asistir a muchas actuaciones meramente protocolarias; pude estar ausente, incluso, en muchas giras de trabajo, se me permitía designar un representante que estuviera al tanto de los asuntos de nuestra competencia. Aun así, con toda la dedicación, quedaron asuntos importantes que finalmente no se pudieron atender o llevar a término, como los que he mencionado.

PL: El puesto en sí es muy complejo: lo político, lo administrativo, lo sustantivo, el pensamiento, la acción, la representación, los símbolos, etc., y todo como en pugna, ¿no es así?

ML: No siempre en pugna pero sí en tensión. Finalmente, para los propósitos esenciales que me había formulado desde mi llegada al puesto, sí me di tiempo. Me ayudó mucho delegar responsabilidades en mis colaboradores; eso lo había aprendido en experiencias anteriores; sabía que era la única manera de ser eficaz; no perderte en los detalles pero sí atenderlos cuando son decisivos. En algunos asuntos una minucia mal atendida te echa a perder todo; en esos casos es indispensable entrar personalmente a los detalles.

Es finalmente un cargo de gran intensidad. No hay día que puedas olvidarte de la responsabilidad que te impone, y esto está asociado al gran significado que la educación tiene para un país como el nuestro.

### ENTREVISTA CON REYES TAMEZ GUERRA

*(Realizada el 18 de febrero de 2004)*

*El actual secretario de la SEP, Reyes Tamez Guerra, es originario de Monterrey, Nuevo León, en donde nació el 18 de abril de 1952.*

*Orientó sus estudios universitarios a la profesión académica cur-*

sando en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) la carrera de químico-bacteriólogo-parasitólogo, y obtuvo los grados de maestro (1987) y doctor en ciencias con especialización en inmunología (1990) en la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Realizó después estudios posdoctorales en su especialidad en el Instituto de Cancerología e Inmunogenética de Francia.

Inició su carrera académica en la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (IPN) y posteriormente en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Zaragoza de la UINAM. A mediados de la década de los ochenta obtuvo, por examen de oposición, el nombramiento de profesor titular de inmunología e inmunoquímica en la UANL, tarea docente y de investigación que mantiene hasta hoy.

En la UANL ha ocupado diversos cargos académico-administrativos: coordinador de carrera, jefe del Departamento de Inmunología (1986), secretario académico y director de la Facultad de Ciencias Biológicas (1991-1992), secretario general de la Universidad (1992-1996) y rector (1996-2000). En diciembre de 2000 fue designado secretario de Educación Pública por el presidente Vicente Fox.

Como investigador, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 1991, y desde 2001 pertenece a la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado 39 artículos de investigación en revistas especializadas nacionales y extranjeras, además de varios libros y capítulos en obras colectivas, y presentado 126 trabajos de investigación en congresos de su especialidad. Asimismo ha colaborado en diversos comités de Becas y Proyectos de Investigación del Conacyt.

Como rector se esforzó por proyectar a la UANL hacia niveles de excelencia entre las universidades públicas del país, mejorando sus indicadores de desempeño; con este objeto lanzó el proyecto "Visión Universidad Autónoma de Nuevo León 2006" que incorporó la planeación estratégica para definir el horizonte de desarrollo con calidad de esa institución.

En el campo de las organizaciones de educación superior Tamez Guerra ha ocupado los cargos de vocal de cooperación y de estudios de la Unión de Universidades de América Latina, consejero de la Comi-

sión Estatal de Planeación de la Educación Superior del Estado de Nuevo León (de 1995 a la fecha), presidente del Consejo Regional Noreste y miembro del Consejo Nacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y vicepresidente alterno de la Organización Universitaria Interamericana con sede en Canadá (de 1999 a la fecha).

#### *Avances en la federalización*

PL: A su juicio, ¿en qué aspectos ha avanzado en este sexenio el proceso de federalización educativa?

RT: Quizás el aspecto más sobresaliente sea que en todos los asuntos relacionados con la normatividad de la SEP estamos procurando proceder mediante consensos con los gobiernos estatales; hemos procurado tomar todas las decisiones importantes de política educativa de común acuerdo con los secretaríos de Educación de los estados.

Otro aspecto importante ha sido el propósito de transferir mayores recursos a las entidades federativas en términos reales: si hace tres años el presupuesto de la SEP era de 221 000 millones de pesos, en este ejercicio (2004) es de 314 000 millones (incluyendo al Conacyt que se incluía en 2000), y este crecimiento se ubica sobre todo en los fondos para los estados y municipios. Queremos seguir avanzando en varios aspectos de la federalización: que los estados tomen sus decisiones en los asuntos que son de su responsabilidad, con independencia de la Secretaría.

En esta materia tenemos varios pendientes importantes: uno es la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal; pronto procederemos a convertir la subsecretaría correspondiente en una unidad federal administrativa de estos servicios a descentralizar, como un paso previo para proceder a la transferencia. Otro pendiente es terminar los procesos de descentralización de los servicios educativos federa-



les, aún incompletos; pronto daremos, también en esto, un paso importante al reubicar, por una parte, la educación tecnológica del tipo superior dentro de la Subsecretaría de Educación Superior y, por otra, al crear una subsecretaría de educación media. Estas decisiones quizá generen algunas reacciones de inconformidad y resistencia inercial, pero estoy convencido de que no sólo son convenientes sino necesarias.

PL: ¿Cómo ha funcionado el Consejo de Autoridades Educativas (CAE) en procurar los consensos a los que ha hecho referencia?

RT: Desde el inicio de mi gestión nos hemos venido reuniendo por lo menos una vez cada tres meses; en junio efectuaremos la reunión número trece. La idea fundamental de este Consejo fue que las autoridades federales pudiéramos proceder de común acuerdo con las autoridades educativas estatales; ya desde la elaboración del PNE los titulares de Educación de los estados tuvieron una participación importante; la han tenido también en la evaluación periódica de los avances de este plan; y permanentemente están participando en las principales decisiones de la política educativa; por ejemplo, si se modifica la edad del ingreso a primaria (respecto de lo cual hay una iniciativa de algunos estados), si se modifica la forma en que se otorgan los reconocimientos a la enseñanza privada (RVOE); por cierto, en este tema acordamos que ni la SEP otorgará estos RVOE si no está de acuerdo la entidad federativa en cuestión, ni tampoco los gobiernos estatales lo harían si la SEP no estuviera de acuerdo. Debemos lograr lo mismo con la ANUIES.

Todos los programas que ha puesto en marcha la Secretaría durante esta gestión se han enriquecido con las aportaciones y la colaboración de los estados: lo mismo el Programa Escuelas de Calidad que el de uso de las tecnologías o los orientados al fomento de la lectura. Algo que también hemos impulsado es que los secretarios estatales se involucren en todos los niveles educativos; generalmente muchos solían atender exclusivamente el nivel de la educación básica, subestimando

el de la media y aún más el de la superior. Para esto hemos compartido con los secretarios información y toda clase de proyectos para que se familiaricen con ellos y conozcan los avances en sus entidades; en estas reuniones dedicamos al menos medio día a los temas que desean plantear y discutir; es una política totalmente abierta; no existen restricciones ni hay temas tabú.

PL: Supongo que existe una dificultad debido al cambio continuo de funcionarios estatales: inician nuevos gobernadores, se cambia a los secretarios de Educación...

RT: Sin duda es una dificultad. Por ejemplo, con motivo de los procesos electorales de 2003 tenemos nuevos titulares de Educación en seis entidades; lo que hicimos fue dedicar una reunión de tres días únicamente con ellos para analizar la situación educativa de sus entidades, examinar los programas nacionales y su grado de avance, y conocer e intercambiar opiniones. De aquí en adelante haremos esto con todos los nuevos secretarios estatales.

PL: ¿Qué falta aún para formalizar el Consejo de Autoridades Educativas?

RT: Está faltando un acuerdo del propio Consejo. Dado que no son funcionarios que dependen de la SEP, no procede un decreto presidencial ni un acuerdo del secretario. Ya se discutió la estructura y el reglamento de este Consejo y esperamos formalizarlo en la próxima reunión (de marzo de 2004). Cuando el Consejo quede constituido formalmente informaremos a la Cámara de Diputados, ya que durante la legislatura anterior hubo una recomendación de los legisladores en este sentido.

PL: ¿Cómo ve la creciente diversificación de los subsistemas estatales en los niveles básicos? Dentro de 15 años, por ejemplo, ¿hasta qué punto la concepción tradicional de un sistema nacional, integrado y común, se verá modificada?

RT: La diversificación debe darse con base en los indicadores del funcionamiento del propio sistema educativo; incluso dentro de cada entidad habrá que enfatizar las diferencias de

sus diversas regiones para responder a ellas. Una vez logrado un mayor equilibrio en los logros académicos de cada subregión, se procederá a adoptar programas más estandarizados; el criterio, insisto, tiene que ser con base en los indicadores.

Un aspecto que no se ha comentado mucho es el aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones internacionales; tomemos el caso del PISA en 2000: si se analizan los resultados en lectura y matemáticas agrupando a los estudiantes por los estratos de ingreso de sus familias (en cuatro o cinco categorías), se encuentra que no hay una gran dispersión entre ellos; esto quiere decir que, como país, hemos avanzado en equidad, pues tanto los estudiantes de bajos ingresos como los de ingresos superiores están obteniendo resultados bastante similares. En cambio, en otros países se encuentran mayores dispersiones.

PL: Encontré datos semejantes en el Informe de Desarrollo Humano aplicado a México y publicado recientemente: ahí se muestra que está operando una dinámica de convergencia entre las diversas entidades en muchos indicadores de desempeño; esto fue un hallazgo importante, pues hasta hace pocos años creíamos que seguía operando la tradicional dinámica de distanciamiento.

RT: Siguiendo en el tema de la comparación internacional: cuando se analizan los resultados del PISA, México se ubica en el cuadrante inferior izquierdo, lo cual significa que tiene aún bajos resultados pero que no hay una dispersión significativa; nuestro esfuerzo tiene que ser para ubicarnos en el cuadrante superior izquierdo; en esta ubicación se encuentra también Brasil. En cambio, otros países latinoamericanos como Argentina y Perú se encuentran en el cuadrante inferior derecho, lo que significa que son países de bajos resultados con alta dispersión. Tenemos que buscar la calidad alcanzando mejores resultados académicos, pero sin perder nuestra posición en equidad, o sea, subir al primer grupo, que tiene buenos resultados sin fuertes dispersiones.

PL: En materia de federalización de la educación básica existe un pendiente serio, del que se ocupa el PNE: me refiero a los criterios de distribución de los recursos federales a las entidades federativas. Los criterios de distribución actuales provienen de que en 1992 se refrendaron las fórmulas entonces vigentes; esas fórmulas son producto de negociaciones bilaterales entre la SEP y cada entidad federativa, y resultan muy inequitativas desde diversos puntos de vista. Se prometía en el PNE que se trabajaría en mejorar estos criterios. ¿Qué se ha hecho?

RT: Hemos tratado de involucrar en esta discusión a otras instancias gubernamentales: promovimos cinco o seis reuniones con los secretarios de finanzas de los estados en las que propusimos llegar a una fórmula de distribución más satisfactoria. Ha transcurrido casi un año sin recibir alguna propuesta; por esto decidimos enviarles nuestra propuesta, sancionada en el Consejo de Autoridades Educativas. Aunque finalmente son los secretarios de finanzas quienes tienen que estar de acuerdo, vamos a discutirlo primero en este Consejo para luego hacerlo llegar a dichos secretarios.

En paralelo es un tema que estamos procurando que se aborde en la Convención Nacional Hacendaria, en la Mesa de Gasto pues, aunque difícil, no se puede soslayar. Lo que se había avanzado en materia de incremento del gasto en educación ya se perdió. Se había avanzado mediante la creación de los fondos adicionales, especialmente del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Pafep) cuyo objeto fue apoyar financieramente a dos grupos de entidades: a las que ya invertían mucho en educación para que pudieran liberar parte de esos recursos, y a aquellas que no invertían lo suficiente. Las entidades recibieron así cantidades significativas de recursos, pero en la medida en que se ha pasado a "recomendar" que sigan esas políticas, los gobiernos estatales han dejado de hacerlo.

Además, estamos procurando incentivar la participación financiera de los municipios en educación; en el PEC, por ejem-

plo, al ver el impacto que tiene este Programa, hay muchos municipios que desean participar. Algunas entidades han aumentado sus cuotas de apoyo a los municipios, por ejemplo, para el mantenimiento de los edificios escolares. Esperamos avanzar en que tanto los estados como los municipios contrai-gan el compromiso de dedicar partidas crecientes de recursos para la educación en términos reales. En este sentido se han registrado experiencias muy positivas (entre otros está el caso de Quintana Roo): el PEC, que al principio no lograba que respondieran los estados, ahora resulta que carece de recursos suficientes para responder a todas las solicitudes que presentan las entidades; el año pasado quedaron en esta situación casi 10 000 escuelas que no pudieron ser apoyadas.

También estamos avanzando con las escuelas para que los componentes más importantes de sus proyectos escolares no dependan de los recursos federales sino de otros; es una filosofía diferente respecto de la operación de las escuelas; a fin de cuentas ellos recibirán recursos federales por tres años, pero después tendrán que mantener sus proyectos independientemente de este apoyo.

PL: Hay un tema que no está directamente relacionado, pero se refiere a financiamiento, y aprovechó para plantearse: la idea de los *swaps*<sup>19</sup> aplicados a educación, que se ha venido discutiendo en varias reuniones internacionales. Según la prensa, parece que usted no veía esta idea con simpatía por temor a que se desalentara a los organismos financiadores a otorgar más créditos.

RT: Efectivamente, esta idea fue planteada por Brasil y Argentina en la reunión de ministros aquí en México, durante la II Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI); también se discutió en la del Grupo E-9 de la UNESCO, y en El Cairo en la V Reunión

<sup>19</sup> Los *swaps* son condonaciones de deuda de acreedores internacionales, cuyos adeudos el gobierno del país deudor se compromete a aplicar a programas de desarrollo específico.

Ministerial de Educación para Todos (EFA-9). Mi posición al respecto no fue negativa; simplemente advertí que se tomara en cuenta esa posible reacción de los organismos financiadores. Es un tema que ha ido posicionándose, y algunos países han tenido logros importantes: Nicaragua obtuvo la condonación de 75% de su deuda mediante un mecanismo equivalente, y Argentina está procurando que se le dé un trato semejante; esperamos que el tema siga abriéndose paso. México tiene una posición envidiable: se nos presta con facilidad porque cumplimos con las condiciones; la limitación es el techo presupuestal que nosotros mismos establecemos. Como he señalado, sólo habría que ponderar la posible reacción de los organismos financiadores.

#### *El retraso en las reformas de preescolar y secundaria*

PL: Respecto de la segunda política de Estado —la renovación curricular y producción de libros de texto desde 1992—, algunos hemos criticado que ésta se redujo al nivel primario, lo que ha causado un rezago de 10 años en preescolar y secundaria. ¿Cree posible recuperar este rezago en poco tiempo?

RT: En relación con la enseñanza preescolar, hemos tomado en cuenta la modificación a la Constitución que la hace obligatoria en sus tres grados, con diversos plazos de tiempo. Estamos dando concreción a una reforma curricular de este nivel que nos permita avanzar en una concepción más integral y modificar algunos de los criterios fundamentales que hasta hoy se han seguido; enfatizamos más la creatividad y la memorización que debe haber en esta fase. No sé si estaremos listos en agosto próximo (2004) para iniciar la aplicación de la reforma, pero estamos en esa ruta.

En el caso de la secundaria, llevamos más de un año elaborando la reforma curricular; se inició con reuniones con los directores de las normales, procurando recoger sus observaciones, y en paralelo trabajamos en la reforma curricular de las

escuelas secundarias. Ha habido una importante participación: 21 000 participantes con más de 5 000 ponencias. Prevemos iniciar la aplicación de esta reforma a partir de 2005.

PL: Es muy complejo, porque no se trata sólo del currículo sino de la formación de docentes, de la organización interna de los planteles, la reasignación de muchos docentes...

#### *El futuro de la educación indígena*

*Limón:* Veo en esto dos aspectos esenciales: uno, la educación de la población no indígena para mirar de modo diferente a los indígenas, sin discriminación; otro, instrumentar el propósito de tratar a los indígenas como desiguales, asignándoles comparativamente más recursos que al resto de la población.

Es indispensable reconocer que toma mucho tiempo y esfuerzo construir modelos educativos alternos que respondan a los requerimientos de estos grupos, que tengan consistencia y cuenten con los recursos necesarios... Además, la burocracia tanto federal como estatal abunda en inepticias y opera frecuentemente en condiciones que no favorecen a este propósito... Por otra parte, el tema se presta fácilmente a soluciones demagógicas, fórmulas aparentemente correctas pero que carecen de seriedad y consistencia; por ejemplo, la asignación de profesores improvisados, la asignación de plazas a personas que carecen de las características adecuadas o que no cuentan con la preparación necesaria...

Hay además dilemas difíciles de resolver: ¿con qué intensidad fomentar la lengua indígena, hasta qué grado, en qué asignaturas? ¿Cómo medir la evolución del bilingüismo? La televisión, que llega ya a muchas comunidades indígenas, está modificando rápidamente el contexto lingüístico y cultural, con efectos contradictorios.

El derecho indígena apenas se empieza a reconocer y su conciliación con el derecho nacional ha encontrado grandes dificultades: todavía carecemos de reglamentaciones operativas... Estos temas se analizan en centros de investigación, pero no son objeto de decisiones

RT: Así es, y en 2005 también se iniciaría la reforma curricular de las escuelas normales. Por otra parte, estamos avanzando en evaluaciones externas de los estudiantes normalistas. Empezamos con una evaluación, del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), de los estudiantes de la licenciatura de educación preescolar;

políticas. Hay avances: a partir del reconocimiento de la pluriculturalidad se fueron elaborando los libros de texto gratuitos en lenguas indígenas, pero carecemos todavía de pautas claras y de definiciones sobre los apoyos y complementos que debe dar el sistema social a las políticas de interculturalidad. Siguen pesando lastres heredados del colonialismo, hábitos de vida que tienen que ver con la subordinación de las comunidades; los aspectos culturales nos condicionan y no cambian tan rápidamente como sería deseable.

*Tamez:* En materia de educación indígena, aunque se está trabajando en reformar los contenidos, "el esfuerzo de la SEP más bien se orienta en los aspectos pedagógicos", especialmente en "elevar la calidad de los docentes.

Nos enfrentamos a decisiones complejas: por ejemplo, que no desaparezca la exigencia académica por razón de la compensación de las desigualdades a las que los indígenas han estado expuestos. También hay algunas instituciones estatales que solicitan recursos federales pero no aceptan ajustarse a los estándares de calidad.

El propósito de la SEP es que la educación bilingüe e intercultural y los nuevos modelos de educación indígena que se vienen experimentando conduzcan a que "las instituciones de educación indígena se incorporen a la normatividad nacional", una vez que logren ciertos niveles.

Estamos procurando tratar a estas instituciones con criterios de cierta flexibilidad, pero propiciando que estos criterios armonicen con la seriedad académica de las demás.

tenemos 195 escuelas normales y participaron voluntariamente 185 de ellas. Se aplicó a las alumnas del sexto semestre (son nueve semestres), con el propósito de que los resultados de la evaluación sirvieran para corregir algunas de las deficiencias encontradas. Los resultados no son los mejores pues, aunque el promedio nacional arroja un resultado aceptable (75% de respuestas positivas), un buen número de instituciones y de estudiantes están por debajo de ese promedio. Llama la atención, por cierto, que los planteles privados obtuvieron resultados inferiores a los de las públicas, contra lo que suele pensarse.

PL: ¿Y respecto de las secundarias?

RT: Estamos abordando las evaluaciones de primarias y de secundarias conjuntamente; Ceneval tiene muy buena experiencia en este campo. Nosotros les entregamos los programas y ellos elaboran los instrumentos de evaluación.

PL: Está también pendiente la integración de los tres niveles básicos conforme a una concepción unitaria, lo cual tiene muchas aristas; es un problema planteado desde hace varios sexenios...

RT: Espero que podamos avanzar sobre la base de las reformas de preescolar y secundaria que están en marcha, junto con las de las normales; creemos que los docentes, independientemente de que se especialicen en un nivel, deben conocer bien el conjunto de la educación básica.

PL: Además de las reformas a formación cívica y ética, ¿en qué otras asignaturas se está trabajando: historia, ciencias naturales, geografía?

RT: Hemos invitado a especialistas a revisar los diseños de las diferentes asignaturas; por ejemplo, de la Academia Mexicana de Historia para consultarles sobre las líneas generales de la reforma y sobre temas específicos; les pedimos una opinión; es una mecánica de consulta.

### *La educación indígena*

PL: Sin duda el sector más rezagado en esta materia como en otras es la educación indígena: ¿se están considerando reformas curriculares específicas para que los contenidos se adapten mejor a las necesidades de sus comunidades y a sus concepciones culturales?

RT: En lo que se refiere a educación indígena, nos ha parecido que se debe empezar por elevar la calidad de los docentes: procuramos ofrecer programas de capacitación que mejoren la docencia. Algo se está trabajando en cuanto a contenidos, pero el esfuerzo de la SEP se centra en los aspectos pedagógicos. También tratamos de tomar en cuenta un concepto de "integración" diferente, que no contemple sólo la educación básica sino los niveles siguientes —medio y superior— y la formación para el trabajo.

PL: Hay muchos dilemas difíciles de resolver respecto de la educación indígena: en qué lengua debe enseñarse y hasta qué grados, con qué lenguajes (pues la mayoría de las lenguas indígenas carecen del desarrollo necesario), con qué lenguajes, en qué asignaturas...

RT: Así es. Además nos enfrentamos a decisiones complejas: por ejemplo, que no desaparezca la exigencia académica por razón de la compensación de las desigualdades sociales a las que los indígenas han estado expuestos. También encontramos instituciones que ya están funcionando, que son iniciativas estatales y solicitan recursos federales, pero no aceptan ajustarse a los estándares de calidad; buscamos que existan instituciones rigurosas en las zonas con mayor demanda y que cuenten con condiciones favorables. En esto no hemos podido avanzar como quisiéramos; tenemos 10 instituciones de este tipo, pero las necesidades son inmensas.

PL: La Coordinación de Educación Bilingüe e Intercultural ha ido identificando modelos acertados de educación indígena. ¿Cuál sería el procedimiento para que esos modelos se con-

soliden, se evalúen y se vayan generalizando a otras zonas semejantes?

RT: Vinculamos este programa con otros que están funcionando para las instituciones de educación superior: una vez que logren ciertos niveles, las instituciones de educación indígena deberán incorporarse a la normatividad nacional. Quizás el principal problema sea contar con docentes adecuados en esas regiones; otro es que personas que han salido de las comunidades y han tenido éxito ya no quieren regresar a sus comunidades. Otro se refiere a la pertinencia de los programas que conviene ofrecer en esas zonas: no se trata de capacitar en programas para los que no hay demanda laboral cercana, sino de abrir opciones útiles que respondan a las expectativas de los estudiantes indígenas y a las necesidades de sus comunidades.

A partir de la problemática que enfrentamos respecto de la educación indígena estamos procurando tratar a estas instituciones con criterios de cierta flexibilidad, pero propiciando que estos criterios armonicen con la seriedad académica de las demás.

PL: ¿Hay Cecatis y Cecatas que operen en zonas indígenas?

RT: Los hay; además existen unidades móviles que recorren también estas zonas. Otro problema es de carácter cultural: en la percepción o expectativas de muchos padres de familia, no es necesario que sus hijos continúen estudios después de la secundaria, sino que se incorporen ya al trabajo; esto es difícil de cambiar. El programa de becas va logrando que se extienda la permanencia en la escuela, sobre todo de las niñas.

#### *Las políticas respecto del magisterio*

PL: Respecto del magisterio, empezaré por preguntar si lo que este gobierno recibió del anterior sobre la reforma de las escue-

las normales se consideró suficiente y qué se ha hecho en estos tres años.

RT: En las normales se está desarrollando el Programa de Mejoramiento Institucional (Promin) que se propone fortalecer estas instituciones y elevar su calidad, de modo que las normales puedan participar en los demás programas de las Instituciones de Educación Superior (IES). En este momento prácticamente todas las normales han recibido apoyos para mejorar su estructura, el personal, los medios didácticos, etc. También se está empezando un programa de becas para los docentes de las normales con el fin de que mejoren su formación, similar al programa de mejoramiento profesional de las universidades públicas. Lo que quiero destacar de esta reforma es sobre todo la respuesta positiva que va encontrando entre los profesores y directores de las normales.

Otra línea importante en la formación del magisterio es que proponemos que no sólo las normales ofrezcan sus programas, sino también otras IES, universidades públicas o privadas; a veces los egresados de programas no normalistas encuentran limitaciones para obtener una plaza; pensamos que con los concursos de oposición y un nuevo sistema de ingreso estas dificultades irán disminuyendo. Un sistema de competencia abierta favorecerá la calidad de todas las instituciones.

#### *Normalismo y modernización: ¿son incompatibles?*

PL: En el fondo está la resistencia del SNTE, dado que las normales son un territorio especialmente importante para su poder político. Pero también habría que preguntarse por el problema cultural, el de la concepción del carácter del profesional de la enseñanza. ¿Cree que será posible armonizar normalismo y modernización?

RT: Considero que sí. Lo he comentado con los dirigentes sindicales: habría que empezar incluso por ser más exigentes en

el ingreso a las normales. En Francia, por ejemplo, hay más exigencias para el ingreso a los estudios de las normales que las que rigen para otras carreras.

PL: ¿Ve posibilidad de que se modifique entre nosotros el concepto de normalismo?

RT: Sí. Lo que me alienta es la reacción de la mayoría de los maestros. La gente no está satisfecha con lo que pasa en las normales; ni los profesores de estas escuelas ni las autoridades. Por eso hemos iniciado este proyecto: en siete temas se han venido analizando propuestas de reformas curriculares importantes. Tengo confianza de que en 2005 podamos iniciar una nueva fase de formación del magisterio.

PL: Se ve muy esperanzado con los concursos de oposición. Desde fuera más bien vemos que son promesas que no se cumplen por parte del Sindicato.

RT: El panorama nacional es muy diferenciado. En algunas entidades, por ejemplo, todas las nuevas plazas se distribuyen por concursos de oposición; en otras ninguna se somete a concurso; depende sobre todo del interés que la autoridad estatal pone en este punto. Ya no se da la antigua costumbre de que la mitad de las plazas las asignaba la autoridad y la otra mitad el sindicato, y no había reglas claras para el ingreso. Sé que es un cambio difícil, pero es importante. Mi esperanza mayor proviene de los resultados que vamos teniendo, la respuesta a la convocatoria para la reforma de las normales en donde muchos profesores están participando, y se toman el trabajo de redactar sus ponencias para las reuniones; fueron más de 5 000.

PL: ¿Y los puestos de directores y supervisores?

RT: También en esto ha habido avances. En algunos casos aun los directores de las normales son designados por concurso. Aunque no es algo generalizado, muestra que es posible avanzar. Hay reticencias y persistencias porque se afectan intereses, pero es un camino a seguir. Toda la gente quiere que sea así; me refiero a los profesores y egresados de las normales, y a la sociedad misma. Es necesario valorar estos avances.

### *El juicio sobre Carrera Magisterial*

PL: Pasemos al tema de la actualización del magisterio. Existe consenso en que las evaluaciones de Carrera Magisterial no están incidiendo en mejorar la calidad de la docencia.

RT: Estoy de acuerdo con que CM no está cumpliendo con su propósito ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación. Tenemos que replantear los términos y alcances de estas evaluaciones.

PL: ¿Políticamente lo ve viable?

RT: Sí; debemos comprometer su rediseño con el sindicato. CM tiene que cambiar integralmente. Las evaluaciones que se realizan son sumamente costosas y no tienen impacto. Definitivamente CM no responde al interés ni a las expectativas que se tenían.

PL: ¿Qué cambios se prevén respecto del sistema de actualización del magisterio establecido? Me refiero a la oferta de cursos, pues muchos maestros los escogen en función de los puntos que les otorgan para CM o para el escalafón. No se trata de controlar su elección pero sí de incentivarlos para que elijan lo que realmente necesitan para su mejoramiento.

RT: Creo que debemos ir modificando la oferta de cursos de acuerdo con las necesidades que se evidencian en las evaluaciones y ofrecerles opciones que realmente les interesen. Pedí que hiciéramos un estudio de los cursos: qué docentes habían tomado cada curso en los últimos cinco años, cuáles los habían terminado y habían sido evaluados, cuáles habían obtenido los mejores resultados y cuáles habían mostrado algún efecto de esos cursos en su desempeño docente. Llegamos a seleccionar 122 maestros de excelencia, de 640 000 que analizamos; progresivamente fuimos seleccionando a los mejores. A todos los premiamos con una computadora y un reconocimiento por lo que habían logrado. Con estos 122 quisiéramos integrar un consejo que nos oriente en esta materia. La idea es que sepamos aprovechar esta experiencia.

PL: ¿Se esperaría en este sexenio una modificación de la oferta de cursos?

RT: Efectivamente, siguiendo el consejo de estos maestros distinguidos, a los que consultaríamos por la internet. Pensaría en un maestro mejor formado que tuviera competencia en otro idioma, capacidad de usar las tecnologías de informática y un concepto integral de su formación, que buscara despertar en los alumnos el interés y la capacidad de autoaprendizaje. Necesitamos este nuevo tipo de maestro; no podemos pedirles que logren estas características con sus estudiantes si ellos mismos no las tienen.

#### *Hacia la jornada completa*

PL: ¿Cree que sobran maestros de primaria y secundaria?

RT: Lo que sabemos ahora es que por primera vez tuvimos un crecimiento negativo, una disminución en la matrícula de primaria a nivel nacional; antes registrábamos algunas ciudades donde había disminución, pero esas disminuciones se compensaban con crecimientos en otros sitios. Ahora por primera vez se da una contracción de la matrícula a nivel nacional de 3%; estamos trabajando en dos frentes: buscar que las escuelas puedan convertirse en planteles de jornada completa, sin que esto implique una erogación que no podamos afrontar, y buscando también que los docentes de doble plaza compacten sus horas en una escuela de jornada completa. En este espíritu, de recuperar un horario escolar de siete horas y media, tenemos que avanzar.

La jornada completa implica muchos retos; no se trata sólo de ampliar la estancia de los alumnos en la escuela, sino de mejorar su aprendizaje y elevar su aprovechamiento. Hay un programa ya consensado por las autoridades educativas de las entidades que puntualiza estos aspectos; donde más respuesta ha habido es en el Distrito Federal, por las peculiaridades de esta entidad, en la que existen bastantes escuelas de turnos

vespertinos con pocos alumnos, facilidades de transporte, etc. La principal limitación es de carácter financiero; si tuviéramos más recursos podríamos avanzar más rápidamente; me refiero a los emolumentos de los docentes, no a los espacios disponibles que, en general, son suficientes. La mayor parte del dinero tenemos que asignarlo a las plazas; piénsese en el esfuerzo de expansión del nivel preescolar. Otro aspecto problemático es la emigración que presentan algunas entidades: las dos Baja California, Tamaulipas, Quintana Roo y alguna otra, lo cual provoca constantes movimientos en la matrícula escolar.

#### *¿Avanza la participación social en la educación?*

PL: La cuarta política se refiere a la participación social: de las cuatro es la que ha estado más rezagada. En los últimos años se han venido experimentando formas diversas de participación de la sociedad en la escuela; ¿qué resultados se están obteniendo?

RT: Los Consejos de Participación Social, sobre todo a nivel de las escuelas, no han funcionado del todo bien. Nos hemos propuesto que en particular los padres de familia participen más, no en aspectos sustantivos de la educación que son objeto del saber profesional de los docentes, sino en lo que ellos pueden evaluar, como es la asistencia y puntualidad de los maestros, el respeto a ciertas normas y otros aspectos; que participen en la vida de la escuela buscando apoyarla, como parte que son de la comunidad educativa. La SEP otorga apoyos económicos anuales a las asociaciones de padres de familia que presentan los reportes de sus actividades. En las escuelas del PEC también se promueve especialmente la participación y se están evaluando los resultados. Ha habido reticencias, pero se va avanzando. También en este rubro hay grandes diferencias en las entidades federativas. Para las escuelas el PEC es un requisito que los padres aprueben y firmen el proyecto escolar;



sabemos que esto no necesariamente los compromete, a veces es un simple requisito formal; pero gradualmente se va logrando involucrar más a los padres. En las escuelas que muestran mejor desempeño se constata el apoyo de los padres. Hay experiencias positivas: por ejemplo en una escuela cuya directora fue entrevistada por la prensa, ella declaraba que si por cualquier causa se perdía un día de clases, por acuerdo de los padres con los docentes y el director se reponía el tiempo el sábado siguiente; creemos que es el camino que debemos seguir; es un cambio mental.

Lamentablemente tenemos en México un problema de cultura educativa: en general no preocupa a los padres el aprendizaje de sus hijos; les preocupa que pasen de año, que estén en la escuela en un turno determinado, pero no que aprendan efectivamente, que es lo más importante. A veces los padres tienen una escolaridad inferior a la de sus hijos, lo cual dificulta que comprendan y den seguimiento a lo que ellos deben aprender. Insisten en que pasen a su hijo al grado siguiente, pero no se preguntan si realmente ha aprendido lo que debe.

PL: Respecto del Consejo Nacional de Participación Social, recuerdo que desde el principio de este gobierno se pensaba modificar su estructura, su composición y su funcionamiento.

RT: 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.

PL: No ha trascendido a la opinión pública el seguimiento que se ha dado a este Compromiso...

RT: Se instaló el Consejo Nacional de Seguimiento y se está reuniendo una vez al mes. La forma en que opera es que sus diversas comisiones (bajo la presidencia que ahora ocupa Lorenzo Servitje) —de Estatutos, de Trabajo Educativo, de Promoción y Divulgación, y otras— vayan estudiando las preocupaciones que llevan los propios miembros al Consejo respecto

del sistema educativo. En las reuniones participan algunos funcionarios para presentarles estos temas; por ejemplo, en enero pasado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación presentó los resultados de sus evaluaciones, ayer el subsecretario de Educación Básica y Normal comentó el programa de formación docente, etc. Una reunión se dedica a los temas que el Consejo quiere y otra a asuntos que la SEP considera conveniente exponerle.

PL: En términos generales, ¿está satisfecho de lo que se ha obtenido con el Compromiso Social en este año y medio?

RT: No, de ninguna manera. Falta mucho por hacer. Las elecciones significaron un elemento distractor, pero creo que en los últimos cuatro meses ya nos encarrilamos. En cuanto a la televisión, en lo único en que hemos avanzado es en la televisión por cable; hemos ganado espacios para la educación y firmado convenios con canales como National Geographic, Discovery, History, Chanel Arts and Entertainment, etc., para que nos cedan los derechos y podamos utilizar sus materiales sin costo en las escuelas.

PL: En el PNE se daba mucha importancia a la rendición de cuentas, pero todavía no se percibe cuáles son las formas y mecanismos concretos para lograrla.

RT: Efectivamente, tenemos que ir precisando estos mecanismos. Desde luego estamos publicando los resultados de las evaluaciones; las incluimos en la internet, pues es lo más práctico. Ya lo hicimos a nivel de entidades, ahora empezaremos por municipios (y delegaciones del Distrito Federal), y estamos por hacerlo con los resultados por escuela. Esta información ya está en la red, así como la relativa al ejercicio del presupuesto. Nos ha faltado mejor comunicación: contar con programas que lleven a la opinión pública lo que estamos haciendo y lo que se va logrando; aún no encontramos las fórmulas más adecuadas para salir de los cartabones tradicionales.

*Su actitud ante el Sindicato*

PL: Entremos al tema del SNTE y de sus actitudes ante éste. Cito sus declaraciones en el periódico *Reforma* del 28 de julio de 2003:

Sería absurdo que el SNTE fuera nuestro adversario. Por el contrario, en los actuales tiempos de transición y reajustes políticos han podido ellos arroparse con las demandas de calidad que la sociedad exige y las iniciativas que ha planteado la propia SEP, y juntos hemos podido así consolidar alianzas estratégicas y acuerdos de mejora educativa. Encuentro enorme disposición y apertura en la maestra Elba Esther, una mujer de convicciones, sensible al juicio de la opinión pública y dispuesta a asumir el reto del cambio [...] El SNTE ha mostrado una postura razonable y quizás ello obedezca a las nuevas condiciones que vive el país, a una etapa de maduración de la organización sindical o a una estrategia diferente de interacción. Durante este sexenio, por ejemplo, en mi gabinete no hay un solo subsecretario que proceda de las filas del SNTE y hubo un respaldo absoluto del presidente Fox para evitar este tipo de imposiciones. Supongo que reconocen el momento de oportunidad para revalorar su imagen social encabezando la transformación.

¿Estas afirmaciones reflejan cabalmente la línea política adoptada por usted ante el SNTE?

RT: Desde el principio establecí una relación con el sindicato en este sentido, una relación que ha tenido altas y bajas, como cualquier relación de este tipo; hay tiempos difíciles y otros no tan complicados. Pero hemos hablado con los dirigentes del sindicato de cambiar aspectos fundamentales para la calidad de la educación, de la necesidad de que ellos respeten las decisiones y atribuciones de la Secretaría, y hemos encontrado buena acogida; a veces al llegar al nivel de las entidades no prevalece la misma voluntad de los dirigentes nacionales. Pero sí hay voluntad de cambio en los temas fundamentales, una

conciencia de que es indispensable modificar ciertos comportamientos y de que se requiere una formación diferente en las escuelas del país, una enseñanza muy distinta de la tradicional, además de que el ingreso, la permanencia y el desempeño de los docentes debe ser diferente. El sindicato busca proteger sus intereses gremiales, salarios y prestaciones y situaciones adquiridas; hay que señalar que en estos tres años se ha hecho un esfuerzo muy importante por mejorar los salarios (incremento en términos reales de 19.5%, sin incluir ingresos por CM, en los tres años); ningún otro sector de la fuerza de trabajo ha tenido un mejoramiento tan notable.

El otro aspecto que menciono en mis declaraciones es que, así como hemos sido muy respetuosos de la vida sindical, también pido que se respeten las atribuciones de la Secretaría; al respecto puedo afirmar que no se ha nombrado a ningún funcionario por presiones sindicales.

PL: Con la alternancia se esperaba que se produjera un cambio sustancial en la relación del gobierno con el corporativismo gremial. Pero al correr del tiempo se observa continuidad; incluso se llega a una colaboración pública de la maestra Elba Esther Gordillo como operadora política para lograr la aprobación en el Congreso de las reformas estructurales... Es una situación muy distinta de la que se hubiera esperado en otro escenario de transición.

RT: Yo no lo veo como si se le pidiera ser operadora política; más bien creo que ahí hubo una coincidencia entre los propósitos del presidente y la convicción personal de la maestra Elba Esther. Estoy seguro de que si ella no pensara de esa manera no hubiera tomado la postura que tomó. Lo que sucedió fue que al interior del Congreso no se obtuvieron los consensos necesarios y ella decidió trabajar por los cambios que consideraba necesarios; lo dijo así en muchos foros. Estoy de acuerdo con usted en que en este país es indispensable que los gremios y las organizaciones sindicales adopten posturas diferentes: por un lado, en su democracia interna (elección de sus

dirigentes y participación en las decisiones); por otra, la rendición de cuentas de los dirigentes. Esto no se ha modificado aún de modo sustancial.

PL: Ha habido posturas muy diversas de los secretarios de Educación para tratar al sindicato. Hay una posición "conciliadora", la de decir: "No le voy a entrar a batallas que de antemano sé que están perdidas o tendrían un muy alto costo político, mejor dejo esos asuntos sin tocar para concentrarme en otros que me parecen sustantivos". Hay otras posiciones más agresivas.

RT: Nuestra estrategia ha sido avanzar convenciendo, sin que esto signifique costos perniciosos para la SEP o para el gobierno federal. Por ejemplo, en la firma del Compromiso Social se tomó el acuerdo de los concursos de oposición y hubo quienes me preguntaron: ¿qué se está concediendo al SNTE a cambio de esto? Porque ésta era la experiencia anterior, incluso la del ANMEB que tuvo un costo. Pero éste es un ejemplo de un cambio importante que se está dando y que no ha tenido un costo político ni de otra índole.

PL: ¿Se ha logrado descentralizar los conflictos con la federalización?

RT: Parcialmente, porque si un conflicto en un estado no se resuelve, el Comité Ejecutivo Nacional lo trae acá.

#### *Algunas preguntas finales*

PL: Me gustaría plantearle otros tres temas. Primero, ¿fue acertado que el Congreso estableciera la obligatoriedad de la enseñanza preescolar, en los términos en que lo hizo?

RT: Me parece que detrás de esta decisión de los legisladores del país —deliberaron y votaron las dos cámaras federales y los 31 congresos de los estados— está su preocupación auténtica y legítima de procurar mejorar la educación de los niños mexicanos, en particular la de los sectores cuya única opción

es la educación pública. Pero vista la decisión del Congreso respecto del Plan Nacional de Educación 2000-2006, parecería que el análisis de las necesidades de atención que como país reclama la educación media superior, y la cantidad de recursos financieros, humanos y materiales que implica la obligatoriedad de tercero de educación preescolar, resultó incompleto e insuficiente.

PL: ¿Qué espera un presidente de su secretario de Educación?

RT: En ese sentido lo que le puedo comentar son las instrucciones que he recibido del presidente Fox. En primer lugar, mantener operando de manera estable el sistema educativo nacional, vigilando el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 3º constitucional. En segundo término, priorizar y hacer hincapié en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, sin descuidar los aspectos de cobertura y equidad. Finalmente, impulsar el federalismo educativo, sobre la base de que la educación es asunto de todos.

PL: Mi última pregunta: ante los "antivalores" de la televisión comercial, ¿cree posible llegar a algún acuerdo con las empresas televisivas para proteger los valores que procura la educación?

RT: No es un tema sencillo, dado el perfil de las televisoras y la necesidad real que tienen de captar la atención de amplios y diversos auditorios de televidentes. Sin embargo, el tono de las conversaciones que sobre este tema he sostenido con sus directivos y la preocupación insistente de importantes sectores de la sociedad, entre los que destacan los padres de familia y los educadores, me permiten verlo como un reto en el que podemos avanzar. En la SEP hemos estado trabajando en una propuesta de agenda y formato de interlocución que nos permita, a corto plazo, sistematizar con la televisión nacional el abordaje de esta problemática.