

LAS ASIGNATURAS PENDIENTES EN LA AGENDA LEGISLATIVA DE EDUCACIÓN

MARÍA ESTHER IBARRA ROSALES[■]

INTRODUCCIÓN

El sistema educativo mexicano está considerado como uno de los más grandes y complejos de América Latina. En el actual ciclo 2005-2006, está conformado por 32 482 000 estudiantes en la modalidad escolarizada, desde educación preescolar hasta superior incluido el posgrado; 1.6 millones de trabajadores docentes, administrativos y de apoyo; y 231 367 planteles en toda la república.

Adicionalmente, los particulares participan de manera importante en la prestación de servicios educativos, que en el ciclo escolar 2005-2006 atiende una matrícula de 4 265 000 alumnos, con 341 208 docentes y 34 011 planteles.

Estos datos cuantitativos, por sí solos, bastarían para tener una visión del sistema educativo mexicano y de las dificultades que entrañan sus dimensiones. Sin embargo, en la consecución de los objetivos y fines de la educación, también inciden o se combinan otros factores y actores como el sindicato magisterial, los gobernadores estatales, los presidentes municipales, y los particulares que prestan servicios educativos.

En el ámbito de la educación pública la prestación y el financiamiento de los servicios es una responsabilidad concurrente entre la Federación, los estados y los municipios. Y si bien, en la

■ Asesora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

Ley General de Educación están delimitadas las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos, esa concurrencia educativa exige un gran esfuerzo de entendimiento y coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, el asunto del financiamiento constituye un elemento central en las políticas educativas. Aparte de la insuficiencia de recursos, está la reducción del gasto educativo y los criterios economicistas para su asignación.

Esto ha derivado en la promoción y la adopción de políticas educativas en todos los órdenes, en particular en la educación superior (mecanismos restrictivos de admisión, cobro de cuotas y colegiaturas, imposición a las instituciones de la necesidad de buscar fuentes alternas de financiación, etcétera), así como la aplicación de modelos de evaluación o medición de resultados. Igualmente la escasez de recursos ha conllevado a asuntos como la privatización y la descentralización educativas.

Es de reconocer que México ha realizado progresos en la cobertura de la educación, especialmente en la enseñanza primaria. Es más, a diferencia de muchos países la educación básica obligatoria comprende la preescolar, la primaria y la secundaria. Este esfuerzo histórico se logró a través de la creación de alternativas y diferentes medios para prestar servicios educativos, lo que resultó en un aumento de la complejidad del sistema y de sus instituciones, y también en un deterioro de su calidad.

Incluso, ha habido distintos procesos de transformación. Unos más ambiciosos que otros, todos han tenido como propósito común lograr dar educación a todos los mexicanos. Cabe destacar que desde 1921, cuando se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), el sistema educativo mexicano ha transitado por más de siete proyectos de reformas educativas.

Pero, al igual que muchos países latinoamericanos, México enfrenta los retos derivados de una transformación tecnológica y económica singular que está provocando una reevaluación profunda del papel social de la educación y cómo ésta se imparte. Es decir, se han propuesto *deberes* o *ideales* a las instituciones educativas como la formación en valores, la democratización y la gobernabilidad. También se ha exigido a los sistemas escolares objetivos simultáneos, no siempre educativos, como ser agente

fundamental, cuando no único, del cambio o la equidad social y su impacto sobre la economía.

Así, por un lado debe cumplir las asignaturas pendientes del siglo XX, tales como universalizar la cobertura de la educación en todos sus niveles, modalidades y tipos –en especial masificar la enseñanza media superior y superior, incluido el posgrado–, así como incorporar a la población indígena al sistema escolar, mejorar la calidad y los resultados de la educación en competencias básicas, fundamentalmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta.

Por otro lado, en el siglo XXI debe emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural, adaptando para ello sus estructuras, procesos, resultados y las políticas educacionales, a las transformaciones que –por efecto de la globalización– experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Ambas agendas –del siglo XX y del siglo XXI– son tremendamente exigentes y costosas. Aplicarlas al mismo tiempo es una tarea que requerirá un formidable esfuerzo. Compatibilizar sus fines y ritmos de implementación será, de aquí en adelante, la clave de las políticas educacionales.

LA MAGNITUD DE LOS DESAFÍOS DE LAS AGENDAS EDUCATIVAS

Las reformas sucesivas al sistema educativo mexicano no han podido resolver problemas básicos como cobertura con equidad, calidad, integración y gestión.¹ Por el contrario, han creado otros problemas que han entrampado a la educación en un círculo de deficiencias.

Si bien se aduce que la segunda mitad del siglo XX pasará a la historia como una “época de expansión educativa sin precedentes”

¹ Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 58.

y que los logros son considerables, el saldo rebasa cualquier optimismo. Baste un dato: 32.5 millones de mexicanos no cuentan con educación básica. Es decir, uno de cada tres mexicanos.

Esa cifra de la población sin educación básica constituye el rezago educativo, con las siguientes características: 5.9 millones son adultos analfabetos (es decir, 9.5 por ciento de la población mayor de quince años); 11.7 millones más no tienen primaria (18 por ciento de los mexicanos); y 14.9 millones no concluyeron la secundaria (27.3 por ciento).

Otros indicadores, también del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (en adelante PNE) dan cuenta del deterioro educativo actual con relación a la cobertura y la calidad:

- La cobertura en educación básica aún es de 85.6 por ciento, lo que significa que 14.4 por ciento de la población en edad escolar no accede a la educación, esto es, más de 4.1 millones de mexicanos y mexicanas.
- No asisten a la primaria alrededor de un millón de personas entre los 6 y 14 años, en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados. La eficiencia terminal en las primarias bilingües es de 68.4 por ciento, mientras que el promedio nacional es de 84.7 por ciento.
- En la educación media superior, las deficiencias son aún más agudas. Sólo 55.7 por ciento de los jóvenes del grupo de edades de 16 a 18 años cursan ese nivel y sólo el 25 por ciento de la población de 34 y 35 años cuenta con este tipo de estudios. Los indicadores educativos 2005 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) colocan a México con la tasa más baja de los 30 países miembros en el concepto de eficiencia terminal del nivel medio superior. La cifra la confirma: más de 44 millones de mexicanos no lo concluyeron.
- En la educación superior, la cobertura apenas es de 21.7 por ciento de los jóvenes entre los 19 y 23 años de edad. Es decir, sólo uno de cada cinco jóvenes de ese rango de edades está inscrito en una institución de educación superior.

En los últimos 50 años, el desarrollo educativo se ha centrado en expandir el acceso a la educación primaria, y más recientemente a la

educación secundaria, descuidando la enseñanza media superior y superior. Además, la actual redacción del artículo 3º constitucional y la legislación educativa vigente se prestan a cierta ambigüedad o a subterfugios interpretativos, en lo referente al derecho de los mexicanos y mexicanas a tener educación en todos sus niveles; así como a la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de ese derecho, a través de atender y financiar la educación media superior y superior.

El artículo 3º constitucional establece, en el párrafo primero, que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación” y en la fracción IV, establece que: “Toda la educación que imparta el Estado será gratuita”. Pero, enseguida, en la fracción V, se limita este principio y la responsabilidad del Estado en materia de educación superior, al establecer que “promoverá y atenderá” ese nivel.

Los subterfugios interpretativos lingüísticos de la fracción V han sido pretexto para argüir que únicamente es gratuita la educación que es obligatoria; es decir, la preescolar, la primaria y la secundaria; y que, por tanto, estos tres niveles también son los únicos que el Estado tiene obligación de impartir, atender y financiar.

Adicionalmente, prevalecen altos índices de deserción, repetición y deficiencia terminal. En términos generales, el nudo principal de reprobación y abandono escolar se registra en la educación secundaria, pues únicamente 76.1 por ciento de los estudiantes que ingresan concluyen este nivel, además de que cada año el rezago se incrementa en 800 mil jóvenes.

En las áreas urbanas, el deterioro educativo alcanza ya también dimensiones significativas: de los 11.7 millones de personas mayores de 15 años sin primaria, 72 por ciento (8 millones) corresponde a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentran predominantemente en zonas rurales y en adultos de avanzada edad. De los 14.9 millones de mexicanos con primaria que no han concluido la secundaria, más de 50 por ciento son jóvenes urbanos y 37 por ciento rurales o adultos urbanos en edad intermedia.

En el ámbito de la educación de adultos, el analfabetismo representa un problema complejo de índole cultural y social. Las cifras

son las siguientes: la mitad de los analfabetos son personas mayores de edad y en el grupo de 15 a 49 años de edad el analfabetismo es de 5.6 por ciento, lo que equivale a 2.8 millones de personas. En este último grupo predomina la población rural (54 por ciento) e indígena (55.8 por ciento), concentrada en los estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Puebla.

La población adulta sin educación básica tiene otra arista: la conforman padres de familia o jóvenes que están a punto de iniciar una vida en pareja, y además son los grupos de mayor potencial económico y social para el país. Ambos constituyen alrededor de 50 por ciento de la fuerza laboral nacional (Programa Nacional de Educación 2001-2006).

Estos datos deben ser un *foco rojo* de alerta tomando en cuenta que la población en edad laboral y de cursar estudios posteriores a la enseñanza básica, es decir, de 15 a 24 años, se estima en alrededor de 20.3 millones y se espera que continúe aumentando hasta 2010, cuando habrá alcanzado un máximo histórico estimado en 21.1 millones. En otras palabras, la sociedad mexicana estará compuesta mayoritariamente por jóvenes en edad de participar en la vida social y laboral con plenos derechos y responsabilidades.

De las diferentes reformas educativas emprendidas desde la creación de la SEP, la mayoría han sido en el ámbito de la actual educación básica (preescolar, primaria y secundaria), que ha pasado por modificaciones, cambios, planes, reformas, hasta una llamada revolución educativa, proyectos de modernización y un nuevo pacto federal educativo.

Este último, se concretó en 1992 con la firma e instrumentación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).² Un año después, en 1993, lo fundamental del Acuerdo quedó establecido en la nueva Ley General de Educación (LGE), y en esa misma fecha se modificaron los artículos 3º y 31 constitucionales, así como las legislaciones educativas locales. También

² El Acuerdo Nacional también incluye la educación normal (formación de docentes), pero ese concepto fue excluido del nombre del documento. En este trabajo se respetará la denominación original del ANMEB.

en ese último año, se aprobó la obligatoriedad de la educación secundaria.

A partir de ese año –con excepción del Distrito Federal, el cual fue excluido del ANMEB–, las 31 entidades federativas son responsables de operar la educación básica y normal que había dependido durante 70 años del gobierno federal a través de la SEP. En conjunto, ese año de 1993, se les transfirió el servicio de 78 por ciento de las escuelas (105 935), 73 por ciento de la matrícula (13 576 694 alumnos) y 68 por ciento del personal docente y administrativo (700 789 trabajadores).

El propósito fue ampliar la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza, a través de descentralizar o *federalizar*³ los servicios educativos que fueron reasignados en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El ANMEB se organizó en torno a tres líneas estratégicas: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función del magisterio.

La transferencia causó inquietudes y temores explicables en los gobernadores estatales, entre otras cosas, porque se les endosaron también los problemas derivados de la coexistencia de los sistemas educativos federal y estatal (disparidades financieras, salariales y de prestaciones entre los trabajadores de ambos niveles, por ejemplo). En particular, para nueve entidades la federalización resultó una experiencia inédita, pues la totalidad del servicio estaba bajo la responsabilidad de la SEP.

En el ámbito jurídico-legislativo, a contrarreloj, unos días después del Acuerdo Nacional, 25 estados ya habían creado organismos descentralizados estatales para la operación de los servicios que el gobierno federal les transfirió; y otros cinco optaron por el esquema de transferencia directa.

Esto tuvo implicaciones educativas, políticas, administrativas, financieras, laborales y sociales que hacen del Acuerdo Nacional

³ Este término ha sido utilizado de manera equívoca en el ANMEB, porque justamente la **federalización** educativa que se invocó para la creación de la SEP implicó la centralización de los servicios educativos y concentración de recursos ante las precariedades de los gobiernos estatales, pero **ahora se utiliza de manera inversa como sinónimo de descentralización**.

la reforma más ambiciosa para intentar romper el círculo de deficiencias de varias décadas en que se encuentra entrampado el sistema educativo mexicano. Sin embargo, a 14 años de la federalización educativa los resultados no son los esperados.

■ LAS ZONAS DE RIESGO DEL ANMEB

En el documento *La federalización educativa: una valoración externa desde los estados* (SEP, 2000), se presentan las “zonas de riesgo” que resultaron de la evaluación del ANMEB. Aun cuando la dependencia educativa federal arguye que la descentralización consiguió “numerosos éxitos”, persisten deficiencias en cuanto a cobertura, eficiencia, calidad y equidad. Más aún, las tres grandes líneas estratégicas del Acuerdo Nacional han podido ser cumplidas a cabalidad.

En el rubro sobre la **reorganización del sistema educativo**, la descentralización o *federalización* todavía no termina de cristalizar porque la mayoría de los estados no ha logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y los transferidos por la Federación. En varias entidades (Chiapas, Nayarit y Estado de México, por ejemplo), operan de manera paralela los organismos que manejan los subsistemas estatales y los federalizados. En general, las entidades muestran distinto grado de aplicación del Acuerdo Nacional y se registra una lenta adaptación al ANMEB y a la Ley General de Educación.

Respecto a la **reformulación de los contenidos**, varios estados reportan que los docentes no conocen oportunamente los cambios y hay resistencias ante los nuevos enfoques, persistencia de prácticas y métodos tradicionales. Otro problema es la distribución de los libros de texto y materiales didácticos, lo cual afecta de manera particular a las zonas rurales. Además de que no todos los estados se responsabilizan de los libros de historia y geografía o de las monografías.

Considerado fundamental para mejorar la educación, **la revaloración de la función social del magisterio** presenta las siguientes características: en el sistema de formación de docentes existe atraso en el programa de transformación de las escuelas normales;

baja asistencia y acreditación de docentes a los centros de maestros y a los cursos nacionales de actualización; carencias de equipo e insuficiente mantenimiento de estos establecimientos.

En especial, la carrera magisterial ha sido vista por los docentes más como mecanismo para incrementar sus salarios, que como medio de profesionalización y actualización. Pero además, el universo de beneficiados es bajo. En sus siete etapas, se han inscrito 706 057 docentes, de los cuales solamente 299 mil fueron incorporados y de éstos únicamente han sido promovidos 51 627.⁴ El salario magisterial, cuyo incremento cada año es motivo de manifestaciones y paros de protesta por parte de docentes en diversas entidades del país, no ha mejorado sustancialmente. En la actualidad, por ejemplo, en el Distrito Federal el sueldo de un docente es de 4.5 salarios mínimos vigentes.

En adición, la creación de consejos de Participación Social en los niveles escolar, municipal y estatal no se ha llevado a cabo por la oposición resuelta del SNTE. En un principio se crearon cinco consejos estatales, pero han funcionado como mimbrote, y es que existe la tendencia general entre el magisterio a percibir la actuación de los consejos escolares como una especie de tribunal o juzgado para que los padres de familia sancionen toda la labor docente.

UNA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADORA

Con el ANMEB, la SEP redujo sus responsabilidades, pero conservó las facultades normativas, de planeación, evaluación y la operación de los programas compensatorios con el fin de preservar el carácter nacional de la educación. Pero esa disminución de sus facultades o ámbitos de competencia no se reflejó en la reducción de su tamaño,⁵

⁴ Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, México, SEP, en: <<http://www.sep.gob.mx>>.

⁵ Apenas en 2005, la SEP redujo a tres sus subsecretarías, pero esto fue por mandato de la Cámara de Diputados que aprobó en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 que todas las secretarías de la administración pública federal deberían reducir a tres sus subsecretarías.

ni de su presupuesto. Así, desde 1993 a la fecha, esa dependencia educativa se reserva y maneja directamente los recursos del ramo 11, destinados al funcionamiento de las dependencias centrales y de los organismos descentralizados.

El monto de ese ramo representa más de 40 por ciento del presupuesto total del sector educativo, y en consecuencia, a los estados se les transfiere casi exclusivamente el “irreductible” o “regularizable” (los sueldos y prestaciones del personal), a través del fondo del ramo 25, pero que también lo ejerce la SEP, y de los tres fondos educativos del ramo 33⁶ destinados a la operación de los servicios de la educación básica, la tecnológica y de adultos y para la infraestructura educativa.

Es cierto que el peso del gasto educativo ha recaído de manera creciente en el gobierno federal y en menor proporción en los estados, e incluso en algunos años las aportaciones de éstos han disminuido. Igualmente, el gasto se concentra en proporciones muy altas en servicios personales (más de 93 por ciento), lo cual deja muy poco margen para acciones y programas de mejoramiento de la calidad e infraestructura.

Pero igualmente es cierto que la mayor parte de los servicios educativos (72 por ciento de la matrícula) son atendidos por los gobiernos estatales; en tanto que la Federación cubre 10.5 por ciento, las instituciones autónomas 4.6 y los particulares 12.9 por ciento.

Ese control presupuestario de la SEP ha sido causa de fricciones con los gobiernos estatales que han demandado un mayor equilibrio financiero y establecer acuerdos respecto a la proporción de recursos que deben corresponder a la dependencia educativa federal y a las entidades federativas, dada la ausencia de criterios claros en la asignación y la heterogeneidad de los estados.⁷

⁶ Los fondos educativos del ramo 33 son: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su vertiente de infraestructura educativa.

⁷ Al respecto se puede consultar el Comunicado 76 de Observatorio Ciudadano de la Educación, donde reseña los resultados del Foro Ciudadano sobre el Programa Nacional de Educación 2001-2006: Federalismo y Participación Social, citado en la bibliografía de este trabajo.

LOS ACTORES

Como bien analizan diversos estudiosos (Martinic, Pescador y Torres, Arnaut y Pardo, y Martínez Rizo) las reformas educativas dependen en gran medida del papel que jueguen los distintos actores involucrados en el quehacer educativo, particularmente los sindicatos magisteriales, las burocracias centrales y estatales, y los padres de familia. Es el caso de la descentralización educativa mexicana y de otras reformas o procesos de transformación, sean éstas integrales o parciales, que se han caracterizado por presiones, negociaciones políticas y desacuerdos entre los principales actores participantes en el quehacer educativo.

EL SINDICATO MAGISTERIAL

No se puede obviar la incidencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Por el número de sus afiliados –agrupa a la totalidad de 1.6 millones de docentes y trabajadores de la educación–, está considerado el gremio magisterial más grande de América Latina y el sindicato más numeroso de México, pues representa 41.2 por ciento del total de los trabajadores de la administración pública federal.⁸

A su fuerza numérica, se agrega ser un enclave social y político del Partido Revolucionario Institucional (PRI),⁹ que gobernó al país hasta el 1º de diciembre de 2000. Aun con la actual enconada confrontación política en la contienda electoral entre la profesora Elba Esther Gordillo, dirigente real del SNTE, y el candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo, el magisterio continúa teniendo un papel preponderante en el ámbito político, principalmente en el electoral.

Si bien es cierto que el sindicato magisterial no ha podido, hasta ahora, imponer su voluntad sobre las cuestiones pedagógicas de la política educativa; también es cierto que ha tenido el suficiente

⁸ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD): *Por la recuperación del salario del magisterio*, México, mimeo, 2000.

⁹ Sobre la función política del SNTE y su relación con el PRI, se pueden consultar los trabajos de Pescador y Torres (1985) y Arnaut (1999) citados en la bibliografía de este trabajo.

peso para bloquear iniciativas o para limitarlas de una manera muy sistemática en el ámbito nacional.

Ilustrativo fue su peso en el Acuerdo Nacional. A fin de lograr su adhesión, el gobierno le concedió continuar como titular de las relaciones laborales de los trabajadores de la educación en el nivel nacional, pese a que con la transferencia cada estado, como patrón sustituto de la SEP, contrata directamente los servicios educativos con las respectivas secciones estatales del Sindicato.¹⁰

Otra concesión al Sindicato fue la exclusión del Distrito Federal del Acuerdo Nacional, pues se acordó que los servicios educativos de enseñanza básica, incluida la indígena y especial en la capital del país serían responsabilidad directa de la SEP, en tanto no se transfirieran en los “términos y la fecha que se acuerden con la organización sindical”.¹¹

Inicialmente se había fijado como plazo 1994, pero en la actualidad no se ha dado paso alguno en ese sentido, ni por el gobierno federal, ni por el sindicato magisterial. Varias pueden ser las razones, pero se pueden destacar las siguientes:

A la cúpula del Sindicato, le supone tener presencia directa en la educación de la capital del país donde se asientan los poderes de la Unión y el control de 129 572 docentes y trabajadores, sin intermediación alguna del gobierno capitalino. Además, salvo la sección IX que hoy en día está en manos de la disidencia, las otras dos secciones, X y XI, han sido las principales aliadas de la dirigencia sindical.

Por su parte, a la SEP le representa el manejo directo de miles de millones de pesos asignados por la Federación en el presupuesto a los servicios educativos de Distrito Federal y lo que esto conlleva, particularmente en plazas y personal. Tan sólo en el ejercicio fiscal de 2006, los recursos ascienden a 23 976 millones de pesos para dichos servicios.

¹⁰ El SNTE está integrado por 55 secciones en todo el país: 18 son estatales (agrupa únicamente a maestros y empleados dependientes de los estados); cinco son secciones únicas (personal educativo federal y estatal); y las 31 restantes son secciones federales (agrupan exclusivamente al personal educativo dependiente de la SEP en el Distrito Federal y el resto de las entidades federativas).

¹¹ Ley General de Educación 1993, p. 93.

LA CNTE: EL CONTRAPRESO

Otro actor no menos importante es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que agrupa a los maestros disidentes y que desde su integración en 1981 ha sido el contrapeso en el interior de la corriente mayoritaria que dirige al SNTE, pero también un dolor de cabeza tanto para la cúpula magisterial como para los gobiernos federal y estatales.

Aunque actualmente sin la fuerza que alcanzó en sus primeros años, la CNTE mantiene un poder de convocatoria para movilizar y efectuar paros laborales de docentes,¹² particularmente en estados como Oaxaca, Chiapas, Michoacán y otras entidades federativas con rezagos educativos y laborales. Y aun cuando los maestros continúan viniendo a la ciudad de México, cada mes de mayo, cuando se hace la revisión salarial, el gobierno federal se lava las manos y los remite a sus respectivos estados.

LOS GOBERNADORES

La *federalización* no gustó a los 31 gobernadores estatales, sobre todo por el problema del financiamiento –el que actualmente prevalece– y del cual se derivan otros problemas de diverso orden, en particular laborales y administrativos.

A partir del Acuerdo Nacional, los mandatarios estatales tuvieron y tienen que ver cómo le hacen para destinar más recursos hacia la educación en su respectiva entidad; y, al mismo tiempo, contender con los conflictos magisteriales derivados de la escasez financiera.

En particular, la descentralización les *cayó de peso* a los gobernadores de nueve estados (Aguascalientes, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas), pues la totalidad de la educación primaria estatal la cubría la Federación. A todos, el integrar los servicios educativos estatales con el federal, les generó conflictos con los actores propios regionales (maestros, directivos y dirigentes sindicales)

¹² En junio de 2006, los maestros de Oaxaca mantenían el paro de actividades, y sitiadas partes importantes de la capital del estado; en otros estados el magisterio también había iniciado movilizaciones y paralización de labores en demandas de mejores condiciones laborales.

que con la descentralización sintieron amenazados sus intereses. Esos actores ya tenían presencia importante en dieciocho de los treinta y un estados.¹³

Las fricciones por el financiamiento han llegado al grado que, a principios de 2002, los gobernadores de Tlaxcala y Oaxaca plantearon regresar los servicios educativos a la Federación de persistir la escasez de recursos. Luego del amago, les fueron otorgados recursos para programas educativos compensatorios en sus respectivas entidades.

Al conjunto de los reclamos, la SEP ha respondido con críticas a las entidades federativas y justificando la centralización financiera bajo el argumento de que las entidades han incumplido su obligación de entregar información veraz y oportuna sobre el funcionamiento de sus sistemas educativos; así como que en algunos casos, los recursos educativos que les transfiere la Federación no se aplican íntegramente a sus fines.

Otro rasgo del descontento de la *descentralización centralizadora*, es que las negociaciones de los salarios del magisterio se continúan haciendo entre la SEP y la cúpula del SNTE, sin la participación de los gobiernos estatales que posteriormente son los que enfrentan las consecuencias por el malestar de los deficitarios pactos salariales.

LA EDUCACIÓN PARTICULAR

A la problemática entre los actores del quehacer educativo del ámbito público y del financiamiento, se suma la participación de los particulares en la educación, cuyas deficiencias impactan en el sistema educativo nacional, particularmente por su calidad heterogénea y crecimiento anárquico. De un lado, hay unas instituciones de “élite” y de prestigio, algunas operadas por órdenes religiosas; por otro lado, en un grupo menos exclusivo, están algunas instituciones más interesadas en captar la mayor demanda educativa, y

¹³ A. Arnaut, “La reforma pendiente del sistema de formación de maestros, mimeo, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1997, p. 10.

lograr la eficiencia económica de la institución y la minimización de los costos, sin preocuparse por la calidad de sus programas, personal académico y servicios; y un tercer grupo, numeroso y en acelerado crecimiento, de dudosa calidad, cuyo fin simplemente es el lucro y, por tanto, resulta un verdadero fraude educativo y académico.

La expansión de las instituciones de educación superior particulares ha sido tal, que actualmente superan a las públicas: del total de 4 418 planteles de ese nivel, 2 004 (es decir, 45.3 por ciento) son del sector público (incluidas unidades académicas o filiales estatales) y 2 414 del sector particular (54.7 por ciento). Por tipo educativo, las instituciones particulares de licenciatura universitaria tienen el mayor crecimiento. Así, de las 2 847 escuelas, 1 604 (56.3 por ciento) son particulares y 1 243 (43.7 por ciento) son públicas.

Sin embargo, el mayor incremento se concentra en un sector de instituciones particulares de dudosa calidad y que han proliferado como planteles de educación superior. Éstas son las del llamado sector de capacitación y que, en no pocos casos, se denominan universidades violando la normatividad expresa. Las cifras son elocuentes: de los 5 493 planteles, 4 459 (81.3 por ciento) son particulares y 1 024 (18.7 por ciento) son públicas.

En la actualidad, no hay estado del país donde no operen instituciones educativas particulares. En algunos están por encima de las públicas. Destacan el Distrito Federal con 144 particulares y 41 públicas; Puebla, 112 y 34; Guanajuato, 58 y 25; Veracruz, 61 y 35; Yucatán, 32 y 12; Tamaulipas, 43 y 19; Estado de México, 45 y 29, respectivamente.

El auge de la educación superior particular se inició en la década de los setenta, sobre todo en el nivel de licenciatura, y ha continuado su expansión debido fundamentalmente a dos cosas: una, a la restricción de recursos del gobierno a la educación superior pública; y, dos –hay que reconocer–, a la laxitud o incumplimiento de la autoridad educativa para aplicar lo dispuesto por la Ley General de Educación para otorgar la autorización o el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (Revoe).

Ese problema tiene también origen en las distintas instancias autorizadas para otorgar autorización o reconocimiento a las

instituciones de educación particular. Ambos procedimientos administrativos los otorgan: el Ejecutivo Federal, la SEP, los gobiernos estatales, a través de sus dependencias educativas; y las instituciones de educación superior autónomas o públicas. Esto permite que si un particular no obtiene en una de esas instancias autorización o reconocimiento, acuda indistintamente a otra.

Esa situación y la actuación de las autoridades educativas han propiciado la proliferación de instituciones particulares de educación superior que prestan servicios de muy dudosa o baja calidad, con el agravante de que sus programas académicos y servicios no son evaluados, ni mucho menos acreditados, por alguna autoridad u organismo competente.

■ LAS REFORMAS PARCIALES EDUCATIVAS

Desde la *federalización* educativa de 1992 a la fecha, ciertamente ha habido diversas reformas educativas, pero ninguna ha tenido carácter sistémico. Incluso, de las más recientes, únicamente dos pueden considerarse importantes:

En noviembre de 2002, se reformó el artículo 3º constitucional, y quedó establecida la obligatoriedad de tres años de educación preescolar y con ello se propuso la integración, junto con la primaria y la secundaria, de un solo nivel de educación básica. Aprobada en el año 2002, se dispuso que la entrada en vigor de la reforma del preescolar se hiciera de manera escalonada: en el ciclo escolar 2004-2005 el tercer grado; en el ciclo 2005-2006, el segundo grado; y a partir del ciclo 2008-2009, el primer grado.

En diciembre de 2002, se aprobó la modificación del artículo 25 de la Ley General de Educación, en el cual se dispuso la obligación del Estado –Federación, entidades federativas y municipios– de destinar al gasto en educación pública y en los servicios educativos recursos no menores a 8 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, siguiendo la recomendación de la ONU. Para dar cumplimiento a esta disposición, se propuso que el Estado incrementara gradualmente, cada año, los recursos a fin de alcanzar ese porcentaje en el año 2006.

EL FINANCIAMIENTO: EL NUDO DEL PROBLEMA

La determinación de destinar 8 por ciento del PIB del país a la educación pública, ha resultado –para usar el término común– *letra muerta*. Si bien es cierto que la propia reforma legal fijó el año de 2006 para cumplir con ese porcentaje, la realidad es que los recursos educativos no sólo no se incrementaron cada año, sino que decrecieron en términos reales.

Sin ser el problema de fondo, pero sí un argumento para incumplir con el 8 por ciento del PIB a la educación, es que en la reforma del artículo 25 se mantuvo destinar ese porcentaje “con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables”. En otras palabras, esto permitió que el Ejecutivo Federal incumpliera con su obligación de destinar un presupuesto creciente a la educación y, al mismo, trasladara al Poder Legislativo la tarea de buscar recursos para reasignarlos al sector.

Con esa reforma al financiamiento educativo también se esperaba ir logrando un reordenamiento de las contribuciones de la Federación, los estados y los municipios para la educación; así como un aumento de los recursos disponibles para el sistema educativo nacional en todos sus órdenes y niveles.

Sin embargo, no se dio ningún proceso tendiente a modificar los mecanismos prevalecientes de asignación de recursos, pues el gobierno federal sigue aportando a cada estado, cada año, presupuestos a la educación conforme a las antiguas pautas o de manera inercial. En consecuencia, tampoco se adoptaron medidas orientadas a utilizar el financiamiento como instrumento de planificación del sistema educativo mexicano.

Por otra parte, existe una paradoja: aun cuando el gasto público en educación en México, como porcentaje del PIB, es relativamente alto en comparación con otros países de la OCDE (en Japón, por ejemplo, ha sido 3.5 por ciento y en México de 4.4 por ciento), en nuestro país los recursos educativos se distribuyen entre un mayor número de alumnos.

De ahí que un alumno mexicano de nivel primaria cuesta 1 291 dólares (la cuarta parte del promedio de la OCDE); en secundaria 2 317 (un tercio de la organización mundial) y en educación superior 4 688 (casi la mitad de la OCDE). Así, los recursos orientados

a educación, siendo de los más altos, no son suficientes para los requerimientos del país.

Además, México es de los países miembros de la OCDE que no alcanza a destinar 8 por ciento del PIB a educación, a pesar de que el gasto en educación representa el mayor porcentaje del gasto en funciones de desarrollo social, llegando a alcanzar, en algún momento, 45 por ciento del mismo.

Incluso, según ese organismo mundial, entre 1999 y 2000, en México el gasto público directo para instituciones educativas, como porcentaje del PIB, representó 4.4 por ciento. Éste fue menor aún en comparación con otros países latinoamericanos con economías similares: en Argentina representó 4.5 y en Brasil 5.1 por ciento. Las desventajas son aún mayores con sus socios comerciales: en Canadá fue de 5.3 y en Estados Unidos de 4.9 por ciento.

EDUCACIÓN Y PODER LEGISLATIVO

Una parte importante de ambas agendas educativas –la del siglo XX y la del siglo XXI– corresponde resolverlas al Poder Legislativo, a través de la realización de una serie de actividades que se materializan en la elaboración de leyes o normas jurídicas que regirán a la nación o que están destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de éstos entre sí.¹⁴

Es importante subrayar que las facultades del Congreso de la Unión en materia educativa están definidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 3º le otorga expresamente diversas potestades legislativas, financieras y jurídicas. En consecuencia, el Poder Legislativo no sólo se limita a la elaboración de normas legales destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios; además tiene las atribuciones para fijar las aportaciones económicas

¹⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en: <<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/>>.

correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁵

Adicionalmente, el artículo 73 constitucional estipula que el Congreso de la Unión también tiene facultades para “establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”.¹⁶

En ese mismo artículo del texto constitucional se señalan otras facultades de los diputados y senadores que comprenden: legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como unificar y coordinar la educación en toda la república; por lo que los títulos que se expidan por los establecimientos educativos surtirán sus efectos en toda la república.¹⁷

Además, distintas leyes secundarias reglamentarias, reglamentos y decretos¹⁸ –especialmente la Ley General de Educación, vigente a partir de 1993– determinan disposiciones para la actuación e intervención de los diputados y senadores en los ámbitos legales, jurídicos y financieros del sector educativo.

¹⁵ Fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Entre otras, se pueden consultar las siguientes: Ley para la Coordinación de la Educación Superior, referente a la normatividad para las instituciones públicas y particulares de ese nivel educativo; Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; Ley General del Deporte; Ley de Ciencia y Tecnología; Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Reglamentos.

De acuerdo con estadísticas legislativas, la LIX Legislatura se caracterizó por la abundancia de documentos presentados y por abordar prácticamente la mayoría de los temas o problemas del sistema educativo nacional; a través de propuestas de nuevas leyes, iniciativas de reforma, puntos de acuerdo, minutas, comunicaciones, etcétera. Sin embargo, la producción legislativa final no fue la óptima. Un importante número de asuntos quedó en la llamada *congeladora legislativa*.¹⁹

En parte, esa situación se explica por la composición plural de la LIX legislatura,²⁰ lo cual generó que el proceso legislativo se desarrollara en un escenario de fragmentación y de fricciones constantes con el Ejecutivo Federal, pues ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado de la República un grupo parlamentario por sí mismo tiene la mayoría.

Los rasgos de ese escenario son diversos, pero hay tres fundamentales que se conjugaron simultánea o alternativamente. En primer término, obligó a que los compromisos dependieran de acuerdos constantes entre los grupos parlamentarios. En segundo, al mismo tiempo fue un dique para establecer o alcanzar consensos. Y, en tercer lugar, propició entre los grupos parlamentarios un juego de alianzas atípicas, coyunturales o de intereses partidistas que, en algunos casos, estuvieron muy alejados de las necesidades e intereses del país.

El sector educativo no escapó a ninguno de los escenarios. Un ejemplo ilustrativo fue el caso de la iniciativa de adicionar la base sexta al artículo 122 constitucional, cuyo propósito es quitarle al Distrito Federal los recursos federales destinados a la educación básica y normal, pero sin transferirle ambos servicios.

¹⁹ Por ejemplo, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados emitió en toda la LIX Legislatura 15 dictámenes sobre los asuntos que le fueron turnados. Cabe destacar que la baja productividad legislativa medida por la emisión de dictámenes no es un problema único de esa comisión, sino también de otras muchas. Incluso es un problema característico de las legislaturas del Congreso de la Unión.

²⁰ En la Cámara de Diputados y en el Senado de la República estuvieron representados los grupos parlamentarios de PRI, PAN, PRD –las tres principales fuerzas políticas–, PVEM, Convergencia y PT –las otras tres fuerzas minoritarias–, y algunos cuantos legisladores “independientes”.

En la promoción de la iniciativa, se unieron los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México, que finalmente lograron sacar adelante un dictamen que fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados y turnado como minuta al Senado de la República, donde está pendiente de ser dictaminada.

En contraste, unos meses después al discutirse el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, esa alianza se modificó: los partidos Revolucionario Institucional y el Verde Ecologista se unieron con el de la Revolución Democrática para reorientar la distribución del Presupuesto de Egresos en todos los rubros, en especial el de la educación.

La consecución de los trabajos legislativos también encuentra otro dique en la ambigua división de poderes. Esto es, el Ejecutivo Federal además de las facultades inherentes a su ámbito de responsabilidades, ejerce funciones y facultades legislativas con pleno derecho. En el caso de la educación, lo hace por medio de la SEP. Si bien es cierto, como se señaló al inicio del presente trabajo, en la Ley General de Educación están delimitadas las facultades de la Federación, los gobiernos estatales y municipales, esa dependencia tiene el control mayoritario de la normatividad jurídica del sistema educativo nacional.

Esa facultad suprema de la SEP limita al Poder Legislativo para actuar en diversos campos de la educación, pero hay uno que es fundamental: los fines y contenidos educativos. Es decir, esa dependencia como autoridad educativa federal tiene la facultad exclusiva de determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación básica, la normal y demás para la formación de docentes de ese nivel; así como elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito y autorizar el uso de los mismos para la educación preescolar, primaria y secundaria.

Además, la SEP ejerce otras facultades legislativas o normativas del sistema educativo nacional a través de los denominados “acuerdos secretariales”, los cuales tienen carácter obligatorio al ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. A la fecha han sido publicados 384 de ellos, los cuales regulan diversos aspectos educativos, culturales y científicos en materia pedagógica, operativa, de gestión, jurídica y hasta administrativa.

Un análisis en detalle de la producción legislativa durante la LIX Legislatura²¹ refleja dos grandes problemáticas:

Una, por el número de iniciativas referidas a los fines de la educación y la inclusión de contenidos en los planes y programas de estudios, es evidente que la autoridad educativa federal no ha adecuado estos últimos a la realidad actual de la sociedad mexicana, particularmente en la formación integral de los futuros ciudadanos en el contexto de una sociedad más moderna y participativa; ni tampoco ha propiciado condiciones para el nuevo rol que debe tener la escuela, como el espacio socializador encaminado a mejorar la convivencia ciudadana.

Dos, la ausencia de diálogo, comunicación o colaboración entre las autoridades educativas y el Congreso de la Unión, a fin de que los diversos problemas que surgen en el quehacer educativo sean resueltos de manera conjunta, sin necesidad de que los legisladores hagan uso frecuente de la tribuna para, en muchos casos en tono de denuncia, evidenciar situaciones irregulares de las autoridades educativas.

A su vez, las llamadas comparecencias y la denominada glosa de los informes presidenciales, han resultado más un anacrónico ritual legislativo, que un mecanismo eficaz para que el Poder Legislativo cumpla con su facultad de vigilancia y control del Ejecutivo Federal.

En el plano de una agenda legislativa para el sector educativo, el eje central del trabajo parlamentario debe tener como elemento fundamental la equidad en todos los órdenes. Actualmente, en la Ley General de Educación sólo hay un artículo relativo a la igualdad de oportunidades, de bastante corto alcance para derivar normas prácticas: “Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional,

²¹ Al respecto se pueden consultar los ensayos: “El debate en torno a educación, cultura, ciencia y tecnología en el Congreso de la Unión”, de Salvador Martínez Della Rocca y María Esther Ibarra Rosales, en: *Anuario Educativo Mexicano / Visión retrospectiva*, Universidad Pedagógica Nacional y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 637-656; y “El debate de educación, cultura, y ciencia y tecnología en el Congreso de la Unión en 2005”, por publicarse en la edición de 2006 del *Anuario Educativo Mexicano*.

sin más limitación que satisfacer los requisitos que establecen las disposiciones relativas”. Se afirma, por tanto, una igualdad que prescinde por completo de las condiciones sociales y económicas de la población mexicana.

En consecuencia, resulta forzoso poner de manifiesto claramente el principio de acceso y gratuidad de la educación en todos sus niveles, tipos y modalidades, en función de las necesidades y orientaciones de la colectividad, y extenderlo a todos los planos de la acción educativa que afecta a los intereses generales del país.

Sin embargo, ese propósito será inviable sin un nuevo pacto educativo nacional, en el marco de una reforma social del Estado, en el cual participen los actores involucrados y, particularmente, se establezcan las bases de una agenda educativa acordada entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México, mimeo, 1992.
- ARNAUT, A.: “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en: María del Carmen Pardo (coord.): *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales), México, 1999, pp. 63-123.
- 1998: *La federalización educativa en México / Historia de un debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998.
- 1997: “La reforma pendiente del sistema de formación de maestros”, mimeo, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente al 7 de abril de 2006.
- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática: “Por la recuperación salarial del magisterio”, mimeo, Cámara de Diputados, México, mayo de 2000.

- Secretaría de Educación Pública, *La federalización educativa: Una valoración externa desde los estados*, México, 2000.
- Ley General de Educación, texto vigente al 2 de junio de 2006.
- MARTÍNEZ DELLA ROCCA, S. y María Esther Ibarra Rosales: “El debate en torno a educación, cultura, ciencia y tecnología en el Congreso de la Unión”, en: *Anuario Educativo Mexicano / Visión retrospectiva*, Universidad Pedagógica Nacional / Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 637-656.
- MARTÍNEZ RIZO, F.: “Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001”, en: *Revista Iberoamericana de Educación / Reformas educativas: mitos y realidades*, núm. 27, OEI, Madrid, septiembre-diciembre 2001, pp. 35-56, en: <<http://www.oei.es/revista.htm>>.
- MARTINIC, S.: “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas de América Latina”, en: *Revista Iberoamericana de Educación / Reformas educativas: mitos y realidades*, Núm. 27, OEI, Madrid, septiembre-diciembre 2001, pp. 17-33, en: <<http://www.oei.es/revista.htm>>.
- Observatorio Ciudadano de la Educación, *Comunicado 76: Federalismo y participación social: ¿prioridad de las autoridades educativas?*, México, 26 de abril de 2002, en: <<http://www.observatorio.org>>.
- PESCADOR, J.A., y C.A. Torres: *Poder Político y Educación en México*, México, UTEHA (Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana), 1985.
- PARDO, MARÍA DEL CARMEN (coord.) y otros: *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales), México, 1999.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006 / *Por una educación de buena calidad para todos / Un enfoque educativo para el siglo XXI*, Secretaría de Educación Pública, México, septiembre de 2001.