

Revista Iberoamericana de Educación

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
rie@oei.es

ISSN (Versión impresa): 1022-6508-X

ISSN (Versión en línea): 1681-5653

ESPAÑA

2008

Armando Alcántara

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y NEOLIBERALISMO EN MÉXICO: 1982-2006

Revista Iberoamericana de Educación, septiembre-diciembre, número 048

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Madrid, España

pp. 147-165

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



POLÍTICAS EDUCATIVAS Y NEOLIBERALISMO EN MÉXICO: 1982-2006

Armando Alcántara *

SÍNTESIS: Durante los últimos veinticinco años, los gobiernos mexicanos han puesto en práctica una serie de políticas educativas tendientes a superar los enormes rezagos que en esta materia padece una parte muy importante de la población. También se ha tratado de cumplir con la expectativa de transformar la educación para contribuir al bienestar del país y ser un instrumento de justicia social. Durante este período, los esfuerzos se han enfocado en mejorar la calidad de la enseñanza impartida, reducir los niveles de inequidad y procurar la coordinación del sistema educativo. En este artículo se hace un análisis de las políticas educativas planteadas por las cuatro últimas administraciones que han gobernado el país y también se han incluido dos de las reformas más recientes a la educación básica. La conclusión es que dichas políticas y reformas no han logrado superar las desventajas que, en materia educativa, padece casi un tercio de la población. La calidad del sistema es aún insatisfactoria, persisten niveles de inequidad muy considerables y la coordinación es ineficiente. En este sentido, las políticas neoliberales en educación han mostrado su ineffectividad para cambiar el estado de cosas imperante desde hace un cuarto de siglo.

Palabras clave: política educativa; ajuste estructural; neoliberalismo; México; América Latina.

SÍNTESE: Durante os últimos vinte e cinco anos, os governos mexicanos puseram em prática uma série de políticas educativas tendentes a superar o enorme atraso que nesta matéria padece uma parte muito importante da população. Também tratou-se de cumprir com a expectativa de transformar a educação para contribuir ao bem-estar do país e ser um instrumento de justiça social. Durante este período, os esforços se concentraram em melhorar a qualidade do ensino ministrado, reduzir os níveis de iniquidade e procurar a coordenação do sistema educativo. Neste artigo faz-se uma análise das políticas educativas propostas pelos quatro últimos governos que dirigiram o país e também incluíram-se duas

147

* Profesor del postgrado en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

das reformas mais recentes da educação básica. A conclusão é que estas políticas e reformas não conseguiram superar as desvantagens que, em matéria educativa, padece quase um terço da população. A qualidade do sistema é ainda insatisfatória, persistem níveis de iniquidade muito consideráveis e a coordenação é ineficiente. Neste sentido, as políticas neoliberais em educação mostraram sua ineficácia para mudar o estado de coisas imperante há um quarto de século.

Palavras-chave: política educativa; ajustamento estrutural; neoliberalismo; México; América Latina.

ABSTRACT: *During the last twenty-five years, Mexican governments have deployed a series of educational policies that aimed at overcoming the huge backwardness that affects a very large part of the population. They have also tried to meet the goal of transforming education in order to contribute to the nation's welfare and to make education an instrument of social justice. During this period, efforts have been focused on improving education standards, lowering levels of inequity and coordinating the educative system. In this article we will analyze the educational policies deployed by the last four administrations, along with the two most recent elementary education reforms. The conclusion is that the before mentioned policies and reforms have failed to tackle the disadvantages that affect the education standards of one third of the population. The quality of the educational system is still unsatisfactory: Levels of inequity are still considerably high and coordination is inefficient. In this sense, neoliberal policies have proved to be ineffective at changing the prevailing status quo of the last twenty five years.*

Key words: educative policies, structural adjustment, neoliberalism, Mexico, Latin America.

148

1. INTRODUCCIÓN¹

En el presente trabajo se pretende dar cuenta de las principales políticas educativas llevadas a cabo en México durante los últimos veinticinco años. Cabe destacar que el contexto en el que las mismas se han llevado a cabo ha sido principalmente uno caracterizado por la existencia de políticas neoliberales en lo económico, las cuales tuvieron su inicio a principios de los años ochenta con el llamado «ajuste estructural». Esas políticas continuaron en los años finales de esa década bajo la denominación de «políticas modernizadoras» y, con algunas variantes, prosiguiendo en los gobiernos posteriores, sus lineamientos

¹ El autor agradece la colaboración prestada para este artículo por Juan Fidel Zorrilla, Eréndira Viveros, Rebeca Caballero y Dante Torres.

continúan vigentes hasta nuestros días. Es de llamar la atención que dichas políticas continúen, esencialmente, en la misma dirección, a pesar que desde el año 2000 dos administraciones de corte político diferente han ocupado el gobierno en México.

Para realizar el análisis debemos hacer un recuento de las políticas y las acciones dirigidas al sector educativo durante el período 1982-2006, que abarca los períodos presidenciales de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). No se ha incluido en este inventario lo correspondiente al gobierno actual de Felipe Calderón (2006-2012) debido a que hasta el momento de escribir este trabajo, su Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas sectoriales, incluido el educativo, están comenzando a ser implementados.

Conviene señalar que, en consideración a lo establecido por la Ley de Planeación, cada gobierno está obligado a realizar, al principio de su mandato, un Plan Nacional de Desarrollo en el que se fijen «objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados» (Ley de Planeación, 1983, artículos 3.º y 21.º). De este modo, los programas nacionales de educación constituyen documentos en los que se fijan las políticas, mecanismos y acciones en la materia. Por ello, en este trabajo se tomarán como referencia para examinar las políticas educativas puestas en marcha desde los años ochenta.

2. AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA DÉCADA DE 1980

La caída en los precios del petróleo y otras materias primas, junto con el alza en las tasas de interés en los montos de los pagos de la deuda externa a fines de los años setenta, llevaron a países como México a una aguda crisis económica durante los primeros años de la década siguiente. El entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid (1982-1988), hizo al principio de su gobierno un llamado urgente a la comunidad financiera internacional para reestructurar los términos y condiciones del servicio de la deuda, so pena de declarar unilateralmente una moratoria de pagos. Su solicitud fue atendida mediante la firma de una «carta de intención» supervisada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

En dicha carta, el gobierno mexicano se comprometía a llevar a cabo una serie de medidas, que contempló, por ejemplo, el ajuste en las tasas de cambio, el aumento en las exportaciones, la reducción de tarifas de importación, la disminución del déficit presupuestal –que incluyó la venta de varias empresas paraestatales– y poner límites a las tasas de expansión de crédito, entre otras. El efecto provocado por estas medidas fue la recuperación de la estabilidad económica, puesta de manifiesto por la disminución de las tasas de inflación, aumento en las exportaciones –con la consecuente ganancia de divisas– y la reducción del déficit fiscal. Aunque también aparecieron algunos efectos indeseables como el aumento del desempleo, incremento en el ingreso per cápita de la población y reducción en el gasto social, afectando principalmente a los presupuestos de salud y educación (Alcántara, 2005). La situación pareció agravarse aún más debido a que a mediados de la década en cuestión el país sufrió los embates de uno de los más fuertes sismos de su historia, con una magnitud de 8,1 en la escala de Richter, el cual provocó enormes pérdidas humanas y materiales y afectó considerablemente la economía del país. Para México y América Latina en general, los años ochenta fueron considerados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como la «década pérdida» en términos de desarrollo económico.

3. MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO Y ESCOLARIDAD

Antes de analizar las políticas educativas de las últimas cuatro administraciones federales, conviene mencionar, aunque sea de manera muy amplia, algunos indicadores que dan cuenta de la estructura educativa mexicana por nivel y número de alumnos, así como de la escolaridad de la población económicamente activa. Los datos fueron recopilados de un informe reciente del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en 2002 (INEE, 2006).

En la tabla 1 se puede apreciar que la matrícula total del sistema educativo mexicano, de poco más de 31 millones de alumnos, es mayor que la de varios países de la región y que ha crecido sensiblemente en el período 1980-2006. Asimismo, se puede observar un aumento considerable en los niveles de preescolar y superior, moderado en secundaria y medio superior y una ligera disminución en primaria. Esto se debe a la dinámica demográfica de la población en general –los jóvenes mayores de 15 años integran el grupo de mayor crecimiento– y al hecho de que hace pocos años se hizo obligatorio el otorgamiento de tres años en el nivel preescolar.

TABLA 1
Matrícula del sistema educativo mexicano 1980 - 2006

Año	Alumnos					
	Ed. preescolar	Ed. primaria	Ed. secundaria	Ed. media superior	Ed. superior	Total
1980	1.071.600	14.666.257	3.033.856	1.388.132	935.789	21.095.634
1990	2.734.100	14.401.588	4.190.190	2.100.520	1.252.027	24.678.425
2000	3.423.600	14.792.528	5.349.659	2.955.785	2.047.895	28.569.400
2006	4.452.200	14.458.200	5.979.300	3.658.800	2.446.600	31.085.100

FUENTE: anexos del *Quinto Informe de Gobierno 2005* y del *Sexto Informe de Gobierno 2006*.

Por otra parte, la tabla 2 muestra que el porcentaje de la población alfabetizada de 15 a 24 años tiende paulatinamente al 100%, y que la escolaridad de la población en general es todavía muy baja, comparada con países de niveles semejantes de desarrollo económico.

TABLA 2
Alfabetización y escolaridad en México de 1980 a 2006

	1980	1990	2000	2005
ALFABETIZACIÓN	%			
Porcentaje de población de 15 años o más	83,0	87,9	90,8	92,0
Porcentaje de población de 15 a 24 años	-	95,3	96,5	~97,0
ESCOLARIDAD DE POBLACIÓN EN GENERAL				
Años promedio de 15 años y más	5,4	6,5	7,6	8,2

FUENTE: Censos nacionales; anexo del *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 37 y 42.

TABLA 3
Escolaridad de la población económicamente activa, México 1984 - 2004

	1984	1989	2000	2004
Años promedio escolaridad (decil I)	2,96	3,57	3,19	5,51
Años promedio escolaridad (decil V)	4,99	6,27	7,14	7,73
Años promedio escolaridad (decil X)	9,04	9,17	13,17	13,23

FUENTE: Censos nacionales; anexo del *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 37 y 42.

Finalmente, en la tabla 3 se aprecian las disparidades en la escolaridad de la población económicamente activa (PEA), según el decil en que se ubiquen los individuos, de acuerdo con su nivel de ingresos económicos. Esto es así, a pesar de los incrementos observados en cada grupo a lo largo del período 1984-2004.

4. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE EDUCACIÓN

4.1 PERÍODO 1982-1988

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propuesto durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), establecía para el sector educativo tres propósitos principales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación, y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas. Uno de los principios del PND fue la denominada *racionalidad funcional* que, entre otras cosas, buscaba promover la descentralización de la vida nacional y ser un componente importante de diversos proyectos modernizadores. Pretendía también servir como un nuevo instrumento de asignación y distribución de recursos en el corto y mediano plazos (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

La descentralización era una propuesta que aspiraba a incluir toda la vida nacional. Se trataba de un proyecto global que abarcaría todos los sectores, que impulsaría el desarrollo y permitiría la consolidación de los municipios, con la promesa de una reforma fiscal que hiciera posible una mejor distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios. No obstante lo planteado a alcanzar en el ámbito político y social, no se logró sobrepasar el discurso, pues solo hubo avances en el sector educativo, fundamentalmente en el plano normativo-jurídico, con algunos logros en lo administrativo (Soriano, 2007).

Derivado del PND, el gobierno delamadridista elaboró el programa sectorial denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988. Dicho programa consideraba que las causas del rezago educativo en México eran: lo precario de los servicios educativos en zonas deprimidas, la marginalidad económica y social, el

desuso de la lectura y la escritura y la insuficiencia, en épocas pasadas, de los servicios educativos, particularmente los de nivel primario (Conde, 1988).

4.2 PERÍODO 1988-1994

Uno de los gobiernos que más claramente habló de impulsar la modernización del país para llevar a México al «primer mundo», fue el de Carlos Salinas (1988-1994). Para alcanzar ese objetivo, durante su administración se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), que pretendía articular las economías de México, Canadá y Estados Unidos y se consiguió el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El programa del gobierno salinista para el sector educativo, denominado Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 (PNME), establecía en su diagnóstico del sistema de educación la situación siguiente:

- Insuficiencia en la cobertura y la calidad.
- Desvinculación y repetición entre los ciclos escolares.
- Concentración administrativa.
- Condiciones desfavorables del cuerpo docente.

153

Sobre la base de estos puntos de diagnóstico se plantearon cinco grandes orientaciones que serían enfatizadas en las políticas educativas:

- Ampliar la cobertura y redistribución de la oferta.
- Elevar la calidad, pertinencia y relevancia.
- Integrar por ciclos.
- Desconcentrar la administración.
- Mejorar las condiciones de los docentes.

Se propugnó también una serie de medidas adicionales para enfrentar los retos a vencer dentro del sistema educativo nacional (Poder Ejecutivo Federal, 1989), que contemplaba:

-
- Aumentar la equidad para la ampliación de la oferta.
 - Reformular contenidos y planes para superar el reto que implicaba lograr la calidad.
 - Integrar los niveles de preescolar, primaria y secundaria en un ciclo básico.
 - Delegar, para la descentralización, responsabilidades por entidad, municipios, etc., así como incentivar la participación social por parte de los maestros, padres de familia, etcétera.
 - Revalorar al docente y su función, el aspecto salarial, la organización gremial y la carrera magisterial.

Cabe agregar que también durante este gobierno, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), una de las reformas más importantes al sistema educativo realizadas hasta la fecha, y de la cual nos ocuparemos en detalle más adelante. Asimismo, las reformas emanadas se plasmaron en una nueva Ley General de Educación (LGE) aprobada por el Congreso en 1993. En dicha ley se establece el marco legal de las relaciones, derechos y obligaciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales, así como la participación de los maestros, autoridades y padres de familia en los llamados consejos de participación social (Ornelas, 1998; Arnaut, 1999).

154

En contraposición a estos intentos por integrar al país de manera plena al capitalismo global, a principios del último año de la administración salinista surgió a la luz pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), enarbolando como banderas la reivindicación y el reconocimiento de los pueblos indígenas. Pocos meses más tarde, en marzo de 1994, fue asesinado quien era el candidato oficial a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. El entonces coordinador de la campaña y ex secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, ocupó su lugar, triunfando en las elecciones celebradas el mismo año.

4.3 PERÍODO 1994-2000

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), planteado por el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), consideraba la educación como un factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las

oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época (Poder Ejecutivo Federal, 1996). Los propósitos fundamentales que animaron el PDE eran la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. El programa intentaba ampliar en forma creciente la cobertura de los servicios educativos para hacer extensivos los beneficios de la educación a todos los mexicanos, independientemente de su ubicación geográfica y condición económico-social.

El PDE pretendía lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestaban en situaciones de mayor marginación. Se consideraba que el logro de la calidad implicaba una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que requería de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. En el programa también se postulaba que dicha calidad no podía estar desvinculada de las necesidades e intereses del educando, sino que habría de ser pertinente a sus condiciones y aspiraciones, y servir al mantenimiento y superación de las comunidades y de la sociedad en general. El PDE consideraba al maestro como el agente esencial en la dinámica de la calidad y, en este sentido, se establecían como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo.

Asimismo, determinaba dar atención preferente a los grupos sociales más vulnerables, como los conformados por los habitantes de zonas rurales y marginadas, indígenas, personas con discapacidad, entre otros. El programa establecía también un grupo de prioridades y acciones para cada nivel educativo, por medio de las cuales consideraba que se podía enfrentar el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio, y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles del sistema educativo mexicano (Poder Ejecutivo Federal, 1996).

4.4 PERÍODO 2000-2006

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero en provenir de un partido político de oposición –el conservador Partido de Acción Nacional (PAN)–, después de casi siete décadas de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), elaborado por la administración foxista, reconocía, en primer lugar, que los avances alcanzados hasta entonces por el sistema educativo mexicano habían sido insuficientes para enfren-

tar los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político planteaban al país. También se admitía que la educación nacional enfrentaba tres grandes desafíos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje e integración y funcionamiento del sistema educativo (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

4.4.1 La educación básica

En el plan también se estimaba que al inicio del período 2001-2006 estaba matriculado en la escuela básica uno de cada cuatro mexicanos y la población de ese nivel representaba el 79% del total de estudiantes escolarizados. El gran objetivo de dicho nivel era lograr que todos los niños y jóvenes del país tuvieran las mismas oportunidades de cursar y concluir con éxito la educación básica y que logran los aprendizajes que se establecían para cada grado y nivel. Alcanzar la equidad en el acceso, la permanencia y el logro de los objetivos de aprendizaje, era un imperativo de justicia social. Por esos años, poco más del 50% de la población indígena de 15 años o más, no tenía estudios completos de educación primaria.

Las políticas que se pretendían promover en este nivel eran numerosas e incluían:

- Compensación educativa.
- Expansión de la cobertura y diversificación de la oferta.
- Fortalecimiento de la atención a las poblaciones indígenas.
- Desarrollo de políticas de educación intercultural.
- Transformación de la gestión escolar.
- Fortalecimiento de contenidos educativos y producción de materiales impresos.
- Fomento del uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Fomento a la investigación e innovación educativa.
- Formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros.

-
- Funcionamiento eficaz de las escuelas.
 - Federalismo, evaluación y seguimiento, participación social.
 - Rendición de cuentas.
 - Desarrollo organizacional y operatividad.

4.4.2 La educación media superior

Para la educación media superior (preparatoria o bachillerato), el PNE consideraba que de cada cien jóvenes que terminaban la secundaria, noventa y tres ingresaban a las escuelas de educación media superior. Sin embargo, se requería superar dos aspectos que caracterizaban a este nivel educativo: la falta de una identidad propia diferenciada de los otros tipos educativos, y la discrepancia entre su alto grado de absorción de los egresados de la secundaria y su relativamente bajo desempeño en relación con la retención y terminación de estudios. Así, pues, se consideraba inaplazable realizar en los años siguientes una reforma de la educación media superior, para lo cual se plantearon tres objetivos estratégicos:

- Ampliación de la cobertura con equidad.
- Calidad.
- Integración, coordinación y gestión del sistema.

Para cada uno de ellos se planteó un conjunto de políticas, entre las que se incluyeron la ampliación y diversificación de la oferta, en particular con los grupos más desfavorecidos de la sociedad mexicana, reforma curricular, formación y desarrollo de profesores, entre otras.

4.4.3 La educación superior

En lo atinente a la educación superior, el PNE consideraba necesario un sistema con mayor cobertura y mejor calidad en el que se asegurase la equidad en el acceso y en la distribución territorial. Durante el período que nos ocupa, solo uno de cada cinco jóvenes en edad de asistir a una institución de educación superior lo conseguía, y los porcentajes correspondientes a los grandes centros urbanos y las entidades con mayor población rural, mostraban grandes contrastes. También

se pretendía establecer un sistema nacional de becas, denominado Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES). Los retos y problemas que enfrentaba la educación superior eran semejantes a los de los niveles educativos que la antecedían: en primer lugar, el acceso, equidad y cobertura; en segundo lugar, la calidad y, por último, la integración, coordinación y gestión del sistema. Para superarlos y alcanzar los propósitos específicos de este nivel educativo, el PNE proponía un número muy considerable de objetivos y líneas de acción.

5. REFORMA A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN 1992

Probablemente la reforma más importante a la educación básica realizada hasta ahora haya sido la firma durante la gestión salinista del ANMEB, ya mencionado en el punto 4.2. Esta reforma ha provocado cambios significativos en la organización del sistema, el currículo, el desarrollo profesional de los docentes, los salarios y la participación social en los asuntos escolares, entre otros. Algunos autores (Ornelas, 1995; Martínez, 1998 y Zorrilla, 1998), están de acuerdo en que, desde el principio de su implementación, el ANMEB abrió un nuevo capítulo en la historia del sistema educativo mexicano. Conviene señalar además que, en forma semejante a algunos otros cambios que ocurren en un mundo en franca globalización, las tendencias originadas en los encuentros internacionales sobre educación patrocinados por las organizaciones multilaterales, han encontrado correspondencia con las necesidades derivadas de la dinámica de los contextos nacionales². Además, un aspecto que merece ser enfatizado es su permanencia como política de Estado a lo largo de tres administraciones federales consecutivas, incluyendo la de Vicente Fox que, como se señaló anteriormente, era de un signo político diferente al de las otras dos (Latapí, 2004). Uno de los cambios más visibles de la reforma en cuestión es la descentralización del sistema de educación básica, hecho particularmente notable en un país con una tradición centralista centenaria.

El ANMEB representó la reorganización del sistema educativo básico al modificarse las atribuciones de la federación y los estados «a fin de transformar el centralismo y burocratismo del sistema» (ANMEB,

² Algunos de estos ejemplos serían, para el caso de la educación básica, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990 y, para el caso de la enseñanza superior, la Conferencia Mundial de Educación Superior llevada a cabo en París, en 1998.

1992, p. 4). La reorganización mencionada representó la transferencia por parte del gobierno federal a los gobiernos de los estados de 700 mil empleados, incluyendo académicos y administrativos; 1,8 millones de alumnos de preescolar; 9,2 millones de estudiantes de educación primaria y 2,4 millones de alumnos de secundaria, con alrededor de 100 mil edificios y otras instalaciones y 22 millones de piezas de mobiliario diverso (Arnaut, 1999).

Durante la época de la firma del ANMEB, y de acuerdo con datos del censo de 1990, existían más de 6 millones de adultos analfabetos y casi 12 millones de mexicanos con escolaridad primaria incompleta. Además, las desigualdades regionales eran extremadamente agudas: la calidad de los servicios educativos estaba muy lejos de ser buena y carecía de evaluación externa. Más aún, muchos estudiantes que habían terminado la educación primaria o secundaria, mostraban serias deficiencias en español y matemáticas. El 2,5% de los niños estaba fuera de la escuela y casi el 10% abandonaba la escuela primaria. Más de un 1,5 millones de niños entre 10 y 14 años no estaban matriculados en ninguna escuela y solo el 60% de los 14,4 millones de alumnos inscritos finalizaba la escuela elemental dentro de los seis años prescritos. Este panorama demandaba la realización urgente de iniciativas con respecto a la cobertura y eficiencia del sistema, así como la reforma curricular y la responsabilidad de los maestros para mejorar la calidad de la educación (Latapí, 2004).

Es relevante destacar que el ANMEB fue firmado en mayo de 1992 por cuatro actores: el presidente de la república Carlos Salinas, los gobernadores de los estados, el secretario de Educación Pública y la entonces líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Uno de los argumentos más importantes de este acuerdo era que el esquema educativo tan fuertemente concentrado no se correspondía con los imperativos de la modernización. Asimismo, se subrayaba que el sistema educativo básico mostraba signos inequívocos de centralización y de una excesiva carga burocrática, y además presentaba señales claras de agotamiento. Dentro de las negociaciones que llevaron a la firma del ANMEB, las principales propuestas del SNTE consistieron en preservar los principios del artículo 3.º de la Constitución, mantener la unidad en materia educativa, garantizar el respeto a los derechos laborales, salvaguardar la integridad del SNTE como instrumento de representación a nivel nacional, y asegurar que todos los estados de la república tuvieran la capacidad administrativa y técnica así como los recursos suficientes para operar sus respectivos sistemas educativos (Latapí, 2004).

El acuerdo incluía también tres lineamientos estratégicos básicos: aumentar los recursos y mejorar la labor del maestro; reformular los contenidos y materiales educativos, así como convertir el programa emergente de actualización de la profesión docente en un programa permanente y recobrar el deteriorado prestigio de la función docente en la sociedad. Para llevar a cabo los lineamientos anteriores, el ANMEB proponía la reorganización del sistema educativo mexicano «eliminando el centralismo que ha puesto obstáculos, distancia y retraso a la atención de los problemas» (Zedillo, 1992, p. 6).

Pese a la federalización del sistema educativo básico, el gobierno federal continuó manteniendo el control de la normatividad, la elaboración de los planes de estudio y los programas de formación –excepto para los contenidos regionales que quedaron bajo la responsabilidad de los estados–, el establecimiento de procedimientos de evaluación y la formación de profesores. Asimismo, el ANMEB contemplaba una nueva forma de participación social, principalmente de los padres de familia, mediante cuerpos colegiados llamados consejos de participación social, a nivel de las escuelas, los municipios y los estados.

Con respecto a los contenidos y materiales educativos, se puso en marcha el Programa Emergente para la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos principales objetivos eran:

160

- Fortalecer el aprendizaje y el ejercicio de la lectura, la escritura y la expresión oral de los alumnos de primaria.
- Reforzar el aprendizaje de las matemáticas, la geometría y la habilidad de plantear problemas y resolverlos.
- Restablecer el estudio de la historia, la geografía y el civismo como materias individuales, en lugar de unificarlas en una única área de ciencias sociales.
- Reforzar los contenidos relacionados con el cuidado de la salud y la protección del ambiente y los recursos naturales.

En cuanto a la revalorización social de la profesión, se puso en marcha el Programa Emergente para Actualizar la Formación Docente, con el fin de mejorar la calidad de la formación de los maestros en servicio mediante cursos, sesiones colectivas y educación a distancia. Además, el ANMEB también estableció la creación del Programa de Carrera Magisterial, cuyo objetivo era «estimular la calidad de la educación y crear un

mecanismo claro para mejorar la condición profesional, material y social de los maestros» (ANMEB, 1992, p. 10). De ese modo, se implementó un instrumento para la promoción horizontal del personal docente de educación básica, con la finalidad de que los maestros pudieran acceder a niveles más altos de salario, con base en su formación académica previa, su asistencia a cursos de formación avanzados, su desempeño profesional y su antigüedad.

6. REFORMA A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

A diferencia del ANMEB, firmado, como ya mencionáramos, en 1992 por los principales actores de la política y la educación mexicana y cuya consolidación ha durado ya quince años, la propuesta para reformar la educación secundaria es mucho más incipiente. Al momento de escribir este artículo, su implementación se hallaba en las primeras etapas³. Una de las metas propuestas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) fue la transformación de la educación secundaria. Se esperaba «contar para el 2004 con una propuesta de renovación curricular, pedagógica y organizativa de la educación secundaria, incluidos la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria» (Poder Ejecutivo Federal, 2001, p. 138). La Secretaría de Educación Pública (SEP) busca romper con el enfoque academicista que ha tenido este nivel educativo desde sus orígenes e implementar un enfoque basado en competencias generales, como lo son la comprensión lectora, las habilidades matemáticas y la transmisión de valores éticos y ciudadanos; al mismo tiempo pretende reducir la cantidad de asignaturas y aumentar el tiempo destinado a cada una de ellas. Cabe señalar que la reforma ha enfrentado una serie de obstáculos y ha tenido que transformarse en varias ocasiones, de forma que parece haber perdido su carácter de «reforma integral» y a la fecha no acaba de tomar forma definida.

La propuesta de reforma a la educación secundaria inició su preparación desde 2002, con la promoción por parte de la SEP de un diagnóstico en el que participaron varios cuerpos técnicos de diversos estados de la república. Los aspectos analizados fueron los siguientes:

³ Esta parte del trabajo está basada en un ensayo inédito de la ministra Eréndira Vivero titulado «La educación secundaria en México. Hacia una reforma integral», el cual muy amablemente puso a mi disposición.

-
- Cobertura y eficiencia escolar.
 - Situación laboral del personal docente.
 - Organización y funcionamiento de las escuelas en sus diversas modalidades (general, técnica, telesecundaria y para trabajadores).
 - Opinión del estudiantado sobre sus clases, sus maestros y su escuela.

Aun cuando todo indicaba que se iría a fondo con el sistema en su totalidad, al parecer se trataría más bien de una propuesta exclusivamente curricular. Lo que ha ocurrido con este intento de reforma es una suerte de descontrol y desorganización que evidencia falta de consenso y politización del proceso de elaboración e implementación de la misma. A pesar de que se han realizado debates y jornadas académicas de análisis de la reforma, el peso del SNTE ha sido muy evidente en el rumbo, los tiempos y las negociaciones para concretarla. En la actualidad existe un acuerdo firmado por la SEP (Acuerdo 384) en el que se marcan líneas de acción y compromisos como los siguientes:

- Desarrollar un programa de información, capacitación y asesoría técnico-pedagógica para docentes y directivos.
- Diseñar, desarrollar e implementar un sistema nacional de formación, capacitación, actualización y superación profesional a corto, mediano y largo plazos.
- Mejorar los planes y programas de estudio, así como la articulación de la educación básica.
- Incluir la tecnología como asignatura del currículo nacional.
- Renovar el modelo pedagógico de la telesecundaria juntamente con la infraestructura y el equipamiento.
- Mejorar el modelo de gestión, revisar el acuerdo de la SEP sobre evaluación e implementar el servicio de asesoría académica a las escuelas.
- Actualizar el marco normativo relacionado con las funciones docentes.
- Fortalecer la infraestructura escolar.

-
- Impulsar estrategias para la innovación pedagógica.
 - Asegurar los fondos financieros necesarios para la reforma, su seguimiento y evaluación.
 - Garantizar que la misma no afectará los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las políticas educativas llevadas a cabo en México en los últimos años muestra diversos propósitos encaminados a superar los grandes rezagos y limitaciones del sistema educativo mexicano, a pesar de que, como ya destacamos al comienzo del artículo, las políticas neoliberales en lo económico aplicadas a la educación no han sido efectivas para modificar la situación imperante desde hace veinticinco años. Dado que una de las mayores responsabilidades de los gobiernos es la conducción del sistema de educación pública en sus distintos niveles, buena parte de sus esfuerzos está dirigida a mejorar el estado de dicho sistema, lo cual constituye una fuente importante de legitimidad puesto que una parte muy significativa de la población participa en las actividades educativas.

Ha sido a partir de los años ochenta que se ha establecido por ministerio de ley que los gobiernos, al principio de su gestión, elaboren un plan nacional de desarrollo del cual deriven los programas sectoriales, entre los que se ubica el correspondiente a la educación. Cada uno de los programas educativos contiene los propósitos, objetivos, metas, acciones y políticas que le permiten enfrentar los problemas que corresponden a los diferentes niveles del sistema escolar mexicano, desde el preescolar hasta el superior. Sin embargo, es relevante advertir que en la mayoría de ellos los problemas a resolver de un programa permanecen en el siguiente. Tal es el caso del acceso y la cobertura, que se relacionan con la equidad; el del mejoramiento de la calidad vinculado con la formación de los maestros y los de la infraestructura y coordinación del sistema. El que se reiteren en los diversos programas significa, entre otras cosas, que su solución no es sencilla ni puede darse de un día para otro, sino que tendrá que alcanzarse como resultado de esfuerzos a mediano y largo plazos.

Por último, y respecto a las dos reformas que se examinaron, una de ellas se ha consolidado en virtud de su carácter institucional y su capacidad para trascender tres administraciones gubernamentales distintas, sin que esto signifique que el camino haya sido fácil. La otra es aún incipiente, y sus posibilidades de éxito dependerán de que reciba el apoyo suficiente para conseguir el consenso y la aprobación de los actores involucrados en su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Armando (2005): *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, tecnología y universidad en México y Argentina*. Barcelona: Pomares.
- ARNAUT, Alberto (1999): «La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación», en María del Carmen PARDO (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 63-100.
- CONDE, Carola (1998): *La educación de adultos vista como política pública*, en *Documentos de Investigación*, n.º 27. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense. Disponible en: <<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI27140.pdf>> [consulta: abril de 2007].
- INEE (2006): *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana*. México: INEE. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1907&Itemid=894>.
- LATAPÍ, Pablo (2004): *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, Felipe (1998): «La planeación y la evaluación de la educación», en Pablo LATAPÍ (coord.), *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, pp. 285-320.
- ORNELAS, Carlos (1995): *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1998): «El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil», en Enrique CABRERO (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 281-348.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1983): *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México: Presidencia de la República.

-
- (1983): Ley de Planeación. México: Presidencia de la República.
- (1984): Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. México: Presidencia de la República.
- (1989): Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994. México: Presidencia de la República.
- (1995): Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México: Presidencia de la República.
- (2001): Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: Presidencia de la República.
- SEP (1992): Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica. México: SEP.
- (1993): Ley General de Educación. México: SEP.
- SORIANO, Rosa María (2007): *Instrumentación de una nueva cultura académica en las universidades públicas: ¿inmersión o sujeción de la colectividad?* Tesis de doctorado en Pedagogía. México: Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.
- VIVEROS, Eréndira (2007): «La educación secundaria en México. Hacia una reforma integral». México: documento inédito.
- ZEDILLO, Ernesto (1992): «La modernización educativa y el TLC», en *Técnica y Humanismo*, revista del Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (CONALEP), año XII, n.º 69, octubre-noviembre, pp. 3-7.
- ZORRILLA, Margarita (1998): «Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación», en Pablo LATAPÍ (coord.), *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, pp. 321-357.