Educación: del catecismo a la equidad

CARLOS ORNELAS

Profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana, en Xochimilco.

Introducción

Cuando, en 1808, Napoleón impuso a su hermano José como rey de España, desencadenó el conjunto de revueltas en los reinos de América que culminaron en su independencia, aunque en un principio no la buscaran. Fue el comienzo del fin del imperio español. Las sesiones de audiencias, juntas, ayuntamientos y los pronunciamientos de notables forzaron que no entrara en vigor la Constitución política de la monarquía española, que las Cortes de Cádiz expidieron en marzo de 1812. Don Francisco Larroyo documenta que el artículo 336 de aquella constitución fundaba que: "[...] en todos los pueblos de la Monarquía, se establecieran escuelas de primeras letras, en las que los niños aprendieran la lectura, la escritura, el cálculo y el catecismo".

En el *Programa para la modernización educativa: 1989-1994*, apareció por primera vez en un texto oficial la palabra "equidad", como uno de los grandes propósitos de la educación pública mexicana. Otro fin es que la educación que preste el Estado debe ser de calidad –este ánimo, aunque con diferentes palabras se convino desde la Constitución de Apatzingán. Ésta señalaba que era obligación de la naciente República proveer *ilustración* a todo el pueblo (artículo 39). Todas las pruebas que se conocen acerca del aprovechamiento de los niños en las escuelas primarias indican que no han aprendido, o no lo han hecho con suficiencia, la lectura, la escritura y el cálculo. El catecismo ya no es un asunto de las escuelas.

El propio gobierno reconoce, por boca de la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota que, después de casi 200 años de vida independiente, "aún hay niños y jóvenes de los grupos marginados que no asisten a la escuela o la tienen que abandonar. Particularmente en las zonas indígenas y rurales, las carencias de muchas escuelas vulneran el derecho a una educación de buena calidad [...] Un país democrático no puede admitir la falta de equidad [...]."

Acaso pocas cosas hayan despertado tantas expectativas y generado tantas decepciones como la historia de la política educativa. Parece que a cada gran valor o iniciativa loable que implica la búsqueda de un eje articulador de la política se le han opuesto instrumentos que desvirtúan sus fines para alcanzar designios de otra naturaleza.

En este ensayo apuntaré de manera telegráfica cómo los grandes fines, las ideas sublimes y las promesas de una educación para todos los mexicanos se han frustrado. En lugar de tener un sistema de educación equitativo, democrático y justo, en México tenemos un aparato corporativo que centraliza el poder y descalifica a la educación.

Ilustración e instrucción

La Constitución de Apatzingán no llegó a concebirse como proyecto de nación independiente, pero trazó ideales liberales y democráticos. José María Morelos ya abogaba por una educación incluyente para las masas a cargo de y dirigida por el gobierno que emanara de la lucha armada. El concepto de ilustración no abandonaba la religión católica, ni siquiera fue motivo de discusión; el catecismo seguía siendo central en la enseñanza, pero por delante estaban, como en la Constitución de Cádiz, lo que hoy denominamos las materias básicas: lectura, escritura y aritmética, adosadas con nociones de gramática y lógica. La Constitución de 1824 ratificó el canon de la ilustración y ordenó al Congreso General establecer escuelas de diferentes especialidades (artículo 50).

Las crisis económicas, las luchas entre liberales y conservadores, los pronunciamientos, las revueltas, la inestabilidad política, intromisiones armadas (la guerra de los Pasteles, la invasión de Estados Unidos y la intervención francesa), la pérdida de gran-

des territorios y la descomposición social, retrazaron la forja de la nación. En aquellas condiciones establecer un sistema escolar que ilustrara al pueblo era capcioso; no había Estado, subsistían escuelas y situaciones como las que describió Fernández de Lizardi: "[…] instituciones viciosas y enfermizas [...] tampoco faltaban los maestros tiranos e incomprensivos".

Tal vez Fernández de Lizardi fuera el mejor intérprete de la Constitución de Apatzingán e inspirara la de 1824. Él abogaba por una enseñanza gratuita atendida por el poder público, pues, decía, que de una buena educación dependerá la prosperidad de los pueblos. Según Ismael Vidales, el ideario de Fernández de Lizardi se condensó en tres preceptos: enseñar a los niños cuanto deben saber, corregirles lo mal que hacen, y darles un buen ejemplo. Los ejes eran una educación intelectual, moral, cívica y religiosa; abogaba por la educación igual para las mujeres, porque se proscribieran los castigos y porque hubiera buenos maestros. En palabras de hoy, él buscaba calidad y equidad.

En lugar de ilustración, se encontró un remedio, que no fue nada más un paliativo, la creación de una institución de mérito que hizo lo que pudo en aquellas circunstancias: ofrecer la enseñanza mínima a párvulos. Fue la Compañía Lancasteriana, una empresa privada cuyo fin principal no era el lucro sino la instrucción pública. El gobierno la apoyó con subsidios, siempre irregulares e insuficientes, y la reconoció cuando el ministro Baranda le encomendó la Dirección General de Instrucción Primaria; desde donde representó los intereses de la educación popular hasta 1845.

La antinomia entre ilustración e instrucción no fue radical; para los liberales de los años posteriores a la Independencia acaso hasta fueran sinónimos. La educación de los segmentos populares era un fin imposible en medio del caos político, la quiebra económica y la debilidad de la República. Quizá nadie mejor para representar el desastre que Antonio López de Santa Anna, quien en sus once abordajes al poder presidencial deshacía lo que los liberales trataban de construir.

Escuela pública, educación libre

En 1833 los liberales intentaron romper el vínculo que mantenía a la educación superior atada al pasado colonial. Valentín Gómez Farías, vicepresidente a cargo del poder Ejecutivo por ausencia de Santa Anna, ordenó cerrar la antigua Universidad Pontificia de México y promovió una legislación que suprimió la enseñanza que dirigía el clero. Gómez Farías tenía una visión estratégica, trataba de organizar al gobierno para que ofreciera educación, creó la Dirección General de Instrucción Pública y suscribió los estatutos de la enseñanza libre a favor de cualquier persona para que abriera escuelas. Aquella ley ordenaba que la Dirección General de Educación creara escuelas técnicas y carreras científicas ajenas a la teología. En realidad, esbozaba un plan de educación: abarcaba la función normativa por medio de reglamentos; la cuestión técnica al ordenar que se escribieran los libros de texto; la organización escolar al designar directores y nombrar a los profesores, y diseñaba la orientación de las labores de educación en todo el país. A pesar de la retórica federalista, la percepción de estadista de Gómez Farías vislumbraba un sistema nacional, regido por un gobierno central fuerte, que promoviera la enseñanza del español como instrumento de construcción de la nacionalidad. Como buen liberal, fomentaba la participación de los ciudadanos privados para que ofrecieran educación primaria y alfabetizaran a los adultos.

No obstante, cuando Santa Anna retomó el poder desmanteló el proyecto de Gómez Farías, y un gobierno centralista dispuso que fueran las Juntas Departamentales (lo que hoy son los gobiernos estatales), las que establecieran y dirigieran escuelas por todo México. Aunque las dos perspectivas sobre la educación descansaran en principios liberales, la antinomia entre federalismo y centralismo estaba mal planteada, pero quedó sembrada en la historia hasta nuestros días: los federalistas, como Gómez Farías, amparaban la idea de un sistema centralizado; y los centralistas fomentaban la organización de sistemas estatales, con relativa independencia unos de otros.

El énfasis en la educación superior se acentuó con Manuel Baranda como ministro de Justicia e Instrucción Pública y dejó otra simiente que perdura: los colegios civiles, literarios o científicos. Diversos gobiernos liberales de la periferia de la República comenzaron a instituir esos colegios a finales de la década de 1820, pero más en los

años 40 y 50 del siglo XIX. Sobre ellos se crearon las actuales universidades públicas estatales, ya en el siglo XX. Filántropos liberales, como don Ignacio de Trigueros, fundaron instituciones que marcaron hitos en lo que hoy se denomina educación especial, como las escuelas nacionales de sordomudos y ciegos.

El momento culminante de la idea liberal llegó con las leyes de reforma y la Constitución de 1857. Mediante agrios debates y tesis doctrinarias encontradas, la nación se dividió en dos bandos. Los conservadores hacían la defensa de la educación católica en las escuelas y de una religión oficial, mientras que los liberales evocaban al laicismo como el principio fundacional de la educación nacional. En 1856 los liberales decretaron el Estatuto Orgánico Provisional de Instrucción Pública que asentaba el principio de libertad de enseñanza en el artículo 39. El artículo tercero de la Constitución de 1857 nada más afirmó el principio y estableció sin mucha retórica que la enseñanza sería libre y que la ley determinaría las profesiones que requerían autorización para su ejercicio, ley que nunca se expidió porque la guerra civil deterioró la gobernación del país.

En las luchas entre liberales y conservadores, la educación fue otro territorio de contiendas; una arena de polémicas entre los abogados de la razón, la ciencia y el pensamiento libre, en un bando y, en el otro, los defensores de la fe, la enseñanza dogmática y la religión católica como la única, verdadera y oficial. Los liberales ganaron en los debates intelectuales y en el campo de batalla; los conservadores recurrieron al emperador de Francia, Napoleón III, para que les resolviera la guerra que no pudieron ganar.

Libertad y positivismo

Benito Juárez y el Partido Liberal derrotaron a los conservadores y después al imperio de Maximiliano. Tras su triunfo, los liberales evitaron el tono fundacional; su consigna simbólica era que habían restaurado la República y sus valores. En educación, la libertad de enseñanza materializó en dos ejes: el laicismo como doctrina y el positivismo como método, y prevaleció lo segundo. Aunque el propósito era ofrecer una educación para las masas, el principio de gratuidad operó en sentido contrario: generó una escolaridad elitista, casi nada más urbana, con una visión eurocentrista. La educación media y la profesional tomaron preponderancia sobre la enseñanza elemental.

La Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal de diciembre de 1967, reformada en mayo de 1969, dejó la impronta de Benito Juárez; la piedra angular de la ley fue el concepto de educación laica, ajena a la doctrina de la iglesia y de cualquier religión. Esta ley establecía la unidad de la enseñanza y que la educación elemental sería de cuatro años, gratuita y obligatoria; además, reglamentó la educación superior y dio pie para la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP). El gobierno, con cargo a la Tesorería General de la Nación, creó escuelas primarias, secundarias, y para adultos (nocturnas). La moral de la época, aún la liberal, dictaba la separación entre los sexos, unas eran para varones y otras para señoritas. Todas en el Distrito Federal.

El gobierno de Juárez apoyó a Gabino Barreda, discípulo de Auguste Comte para que introdujera un sistema de enseñanza *positivista*, basado en los avances de la ciencia y la cultura. La creación y posterior expansión de la ENP, aunque era para una elite, significaron el triunfo en el terreno de las ideas de la concepción liberal sobre la enseñanza escolástica. El título de *bachiller* expiedido por la ENP fue un requisito para ingresar a los colegios civiles o institutos científicos y literarios y a las escuelas profesionales fundadas posteriormente.

El positivismo a la mexicana sirvió a los liberales, triunfadores de las guerras civiles y de la intervención francesa, para consolidar su poder y comenzar la construcción de su hegemonía como clase dirigente. La lógica y las matemáticas, las piedras angulares del currículum de la ENP, formaban el frente de lucha contra el dogmatismo católico. La ciencia, más que una práctica que se impulsara en las escuelas, fue un símbolo ideológico que utilizó el grupo gobernante para consolidar su dominación y continuar con la construcción del Estado nacional. Tan fuerte se asentó esa ideología, que se constituyó el partido de los científicos para apoyar las subsecuentes reelecciones de Porfirio Díaz.

Durante los periodos de la República restaurada y la dictadura de Porfirio Díaz se crearon o consolidaron las escuelas profesionales de jurisprudencia, medicina, ingeniería, veterinaria, arquitectura, bellas artes, comercio y administración y un sinnúmero de escuelas normales, las más famosas

fuera del Distrito Federal. Los congresos pedagógicos o de instrucción de las décadas de 1880 y 1890 sirvieron para consolidar innovaciones en la enseñanza: la introducción de ideas de los educadores europeos que defendían los principios liberales como Rousseau, Pestalozzi y Froebel, que pedagogos mexicanos, como Carlos Carrillo, aclimataron a México.

A pesar de ordenamientos diversos, de la gratuidad y de la ligera expansión de la educación primaria en las ciudades y en algunas haciendas grandes, la educación era para una minoría; la mayor parte de la población rural pobre no recibía ningún tipo de instrucción. Las concepciones racistas de los *científicos* concebían a los indios como ciudadanos de segunda clase, con derechos restringidos y como rémoras para el progreso capitalista del país. Las leyes de reforma, junto con la desamortización de los bienes del clero, desmantelaron la propiedad comunal de los pueblos indios, lo que sirvió después para que las compañías deslindadoras se apoderaran de esos terrenos, formaran latifundios y profundizaran aún más la desigualdad social. La escasa educación pública reproducía, casi en escala, esa desigualdad. Hubo progreso para los pocos que llegaban a la educación superior.

El laicismo se consolidó como doctrina, el positivismo se transformó en una ideología y la libertad quedó enjaulada en las leyes. Los peones acasillados y los trabajadores de las fábricas no eran libres en sentido estricto, los indios ni siquiera en sentido figurado.

A pesar que los liberales renegaban de la idea de crear universidades, en 1910 Porfirio Díaz apoyó a su secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, Justo Sierra, para fundar, no reabrir, la Universidad Nacional de México. El gobierno incorporó a la ENP a la Universidad como la institución encargada de formar a los bachilleres para el ingreso a las escuelas profesionales. La Universidad se inauguró dos meses antes de que comenzara la Revolución mexicana y el país sufriera una década de guerras civiles y luchas de facciones, y después inestabilidad política y crisis económicas frecuentes.

Laicismo, socialismo y democracia

No obstante los debates intensos y posiciones en contra de la facción carrancista en el Congreso constituyente de 1916-17, el laicismo ya tenía legitimidad histórica, acrecentada por la insistencia doctrinaria de los diputados radicales. El texto del artículo tercero en la Constitución de 1917 fue parco, ratificó el principio de la enseñanza libre, el laicismo, la gratuidad de la educación primaria y la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros del culto de establecer o dirigir escuelas. El párrafo tercero estableció que: "Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial." En la política práctica, el laicismo se entendió como una lucha secular contra el clero católico y su influencia en la educación y la vida social.

En ese contexto apareció una contradicción que se ha analizado poco. La primera oración del artículo establece la libertad de enseñanza, pero por medio de las restricciones al clero y el concepto de vigilancia sobre las escuelas particulares, se sembró la idea del "Estado educador". Idea que se ratificó en la práctica educativa de los gobiernos posrevolucionarios. Venustiano Carranza interpretó que el artículo tercero no obligaba al gobierno federal a establecer o dirigir escuelas. Él pensaba que los municipios deberían hacerse cargo de la educación primaria (elemental, de cuatro años y superior, de otros dos); los estados se encargarían de la secundaria y normal y al gobierno central sólo le correspondería la educación superior. En la estructura orgánica del poder Ejecutivo federal nada más inscribió el Departamento Universitario.

Derrocado y asesinado Carranza, el presidente interino, Adolfo de la Huerta, designó a José Vasconcelos rector de la Universidad Nacional en junio de 1920. De inmediato, el rector comenzó una "cruzada" contra el analfabetismo y comenzó su campaña para crear una Secretaría fFderal de Educación Pública que se encargara de la ilustración del pueblo y la redención de las masas. El argumento era diáfano: los ayuntamientos son incapaces de organizar y dirigir las escuelas; ni siquiera los del Distrito Federal tenían fondos y personal técnico competente que se hiciera cargo de la educación, como había quedado de manifiesto desde diciembre de 1919, cuando el Departamento de Educación Pública de la capital se hizo cargo de la enseñanza municipal. Al año siguiente le transfirió esa facultad a la Universi-

dad Nacional, que también dispuso bajo su toga a la ENP, el internado nacional, las escuelas normales y las de enseñanza técnica.

La campaña de Vasconcelos resultó exitosa. En septiembre de 1920, el presidente interino envió a las Cámaras el proyecto para federalizar la enseñanza. Ése fue un contrasentido. La concepción de Carranza correspondía a una visión federalista clásica, donde las entidades subnacionales (estados y municipios) tienen facultades y responsabilidades. La de Vasconcelos y el grupo gobernante respondía a una perspectiva centralista. La idea de un Estado educador apareció clara en los discursos del rector y primer secretario de Educación Pública, José Vasconcelos. Él concibió a la SEP como un instrumento poderoso del Estado para unificar a la nación por medio de la cultura y la ilustración del pueblo.

Los historiadores han documentado la obra de Vasconcelos al frente de la SEP, sus logros, su visión de largo alcance, sus impulsos en favor de la educación de las masas de campesinos y obreros y la castellanización de los indios. Las misiones culturales creadas por él representaron una innovación de aliento, así como la introducción de ideas de educadores que pregonaban la escuela activa y la educación racionalista. Sin embargo, al instituir la SEP, el gobierno central dio un paso trascendente para la concentración del poder político y la consolidación del Estado educador.

El concepto de Estado educador implica que el gobierno se hace cargo de las actividades más importantes de la educación nacional: su orientación filosófica (laicismo), su organización institucional, la construcción de planteles, los nombramientos del funcionariado y los maestros. Más importante: el Estado monopoliza las funciones normativas (leyes y reglamentos de alcance nacional), técnicas (el diseño del currículum, los libros de texto y materiales educativos), financieras (asignación y ejercicio del presupuesto) y de control político.

La bancarrota del país, la inestabilidad política, la lucha de facciones y el agotamiento social después de diez años de guerra civil impidieron que la SEP realizara lo que los gobernantes se proponían, pero hubo avances en favor de los pobres: la escuela rural en los años veinte, la educación para los hijos de obreros, las escuelas artículo 123, los internados para los "hijos del Ejército", las centrales campesinas agrícolas, las escuelas rurales con el fin de incorporar a segmentos populares a la educación posprimaria. Hubo resistencias al Estado educador; tanto la iglesia católica cuanto la Universidad Nacional se oponían a sus designios.

Las pugnas entre los universitarios y los gobiernos del régimen de la Revolución mexicana no nada más eran ideológicas, también significaban luchas por el poder y la supremacía cultural. El Estado populista trataba de integrar a las masas a la educación, primero a la básica y después a la superior. La Universidad reclamaba su lugar de santuario de la libertad –salvaguarda de los principios liberales– pero también de una educación elitista, nada más para los elegidos. Desde los años veinte, el gobierno de la Revolución optó por la educación técnica como la alternativa a la educación universitaria, no sólo para matricular a los vástagos de los segmentos populares, sino también con miras de formar la mano de obra competente que requería el desarrollo del país.

El gobierno de Plutarco Elías Calles dio el primer paso trascendente contra el elitismo al separar el primer ciclo de la ENP de la Universidad Nacional y crear, en 1925, la escuela secundaria. Luego comenzó la expansión de la enseñanza técnica, aunque dispersa, con el fin de servir a diferentes propósitos. El gobierno dio el segundo paso trascendente en 1931 cuando creó la Escuela Preparatoria Técnica, antecedente de Instituto Politécnico Nacional (IPN, instituido en 1936) y del proyecto de la educación socialista. Éste fue un intento populista que exacerbó la lucha de clases, impulsó una ideología "socializante", forjó nuevas instituciones, centralizó más el sistema educativo y fortaleció el poder del gobierno central *vis à vis* los gobiernos estatales, las instituciones civiles y la Universidad Nacional.

El gobierno consideraba al sector privado, en especial a la "gran burguesía" como el enemigo del pueblo y la avanzada del imperialismo. La Universidad Nacional de México (Autónoma, desde 1929), desde la perspectiva de los gobernantes, se había convertido en un refugio de los conservadores que se oponían al régimen revolucionario; entonces, era necesario crear nuevas instituciones que se opusieran a la *decadente* universidad y defendieran a los gobiernos e instituciones emanados de la Revolución mexicana.

Había una lucha política e ideológica por la educación nacional y los polos eran la ideología liberal y la concepción práctica. La primera, elitista y, desde el punto de vista del grupo gobernante, conservadora; la segunda, para las masas y progresista. Aquel grupo de revolucionarios pugnaba por una educación popular y de avanzada, que fortaleciera a las instituciones del Estado, legitimara la acción del gobierno y cumpliera con algunas de las promesas de la lucha revolucionaria. En el trayecto, subordinó a todos lo actores políticos (menos a las organizaciones de los maestros) a los designios del Estado educador, más todavía con la implantación de la educación socialista.

Las tendencias centralizadoras e igualitarias iban de la mano; había más oportunidades de educación para los pobres, pero mayor centralización del poder. Los diputados que promovían la educación socialista no eran ingenuos ni pensaban que por medio de la escolaridad se fuera a consumar la revolución social. El anticlericalismo pasaba a segundo plano para acentuar las reivindicaciones de clase, movilizar a las masas y destacar la mejoría de la comunidad y el progreso de la sociedad por sobre el bienestar individual. La educación socialista combinaba una tendencia colectivista e igualitaria, en el sentido de ampliar las posibilidades de movilidad social de las clases populares, con una filosofía hasta cierto punto simplista.

El texto aprobado en la reforma al artículo tercero en 1934, además de plantear que la educación sería socialista, asentaba que: "[...] la escuela organizará sus enseñanzas y actividades de tal forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y la vida social". Ésa era la semilla de otro dogma, basado en una interpretación parca de la dialéctica y la concepción materialista del mundo, así como en la lucha de clases y en el predominio de la verdad científica y la razón sobre los prejuicios y fanatismos.

El proyecto de la educación socialista tuvo secuelas en la organización del sistema educativo. Proporcionó la causa ideal para centralizar más aún las decisiones sobre los contenidos en el gobierno federal. Con el fin de garantizar la unidad programática y la pureza ideológica, sería facultad de la SEP el diseño de los materiales y aprobación de textos y planes de estudio, y a los gobiernos de los estados se les encomendó el financiamiento de las escuelas públicas. El principio del Estado educador se ratificó y quedó firme en la fracción II del artículo tercero: "La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado."

La educación socialista fue un interregno ideológico; tuvo pocos lauros, tensó las relaciones entre las clases sociales y entre las instituciones del Estado y las civiles. Peor aún: desterró de la Constitución y de los debates políticos los principios de libertad de enseñanza y educación laica. Pero acrecentó la tendencia a la equidad social como ninguna otra reforma educativa anterior o posterior.

La segunda guerra mundial implicó una alineación diferente del mundo y en el interior de México. El régimen impulsaba la industrialización y urbanización aceleradas, la construcción de infraestructura y el fortalecimiento de las instituciones. La retórica de la lucha de clases y de la educación socialista debilitaba los intentos de cohesión y conciliación sociales que buscaba el gobierno. La reforma al artículo tercero se convirtió en una necesidad en los nuevos tiempos. En diciembre de 1945 las Cámaras federales sancionaron la reforma que preparó el secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, pero su aprobación definitiva fue en 1946.

El concepto exacto del universo no alcanzó a convertirse en eje doctrinario de la enseñanza mexicana, mas la reforma constitucional de 1946 no le regresó sus fueros al laicismo, hasta la de 1992. La mudanza de 1946 introdujo la noción de la educación democrática para anteponerla a la idea socialista, el fin primordial era consolidar la unidad nacional. La reforma de 1946 ratificó la libertad de creencias, las prohibiciones al clero y las luchas contra los fanatismos, pero introdujo lo que, en palabras de hoy, se diría su misión: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, asociada a conceptos de peso, como independencia, justicia y solidaridad. La parte medular, es cuando define cómo deberá ser la educación mexicana, en la fracción I, inciso a: "[la educación será] democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La intención del gobierno era dotar al sistema educativo de un eje doctrinario de valía, amplio, que suscitara consenso social y no presentara francos a la crítica de radicales de derecha o izquierda. Y el texto sobrevive hasta nuestros días; el concepto evoca el concepto de democracia social de John Dewey y lo emparenta con las corrientes contractualistas que abogan por la justicia y la equidad. Eso es el texto. La práctica fue otra cosa. La política de la unidad nacional ahondó el centralismo político en la SEP y con la fundación del SNTE, fortaleció el sistema corporativo. Como en el pasado, el método señoreó a la doctrina.

Sistema corporativo

Hasta mediados de los años 40, la burocracia de la SEP era el actor preponderante en la conducción de la educación. Los gobernadores de algunos estados elaboraron su política educativa propia, buscando, tal vez, ampliar las bases locales de su legitimidad. Los maestros no participaban en la dirección; más que relaciones de dominación en sus organizaciones gremiales, había pugnas ideológicas y políticas, una dispersión de intereses y liderazgos carismáticos con influencia regional. No tenían un organismo laboral nacional que los aglutinara y parecía que no lo querían construir. Pero el gobierno sí.

El crecimiento y la expansión de la SEP y de su aparato administrativo, además de confiar el poder a la burocracia central, dieron lugar a que se creara el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El SNTE se organizó en 1943 y recibió un impulso importante del gobierno. Con anterioridad, los maestros y otros trabajadores de la SEP estaban afiliados a un sinnúmero de pequeños sindicatos animados por conflictos y rivalidades. En algunas organizaciones, el Partido Comunista y otras fuerzas afines habían ocupado posiciones importantes.

En el gobierno del presidente Cárdenas se habían *corporativizado* los diferentes *sectores* sociales e incorporado al Partido de la Revolución Mexicana, el antecedente del PRI: los obreros en la Confederación de Trabajadores de México, los campesinos en la Confederación Nacional Campesina, los empresarios en las diferentes cámaras; hasta la iglesia católica se había amoldado al régimen de la Revolución mexicana. Todos menos los maestros. La creación del SNTE fue un pacto de conveniencias entre dos grupos de burocracias, uno consolidado en el gobierno, el otro emergente en el sindicato; fue una alianza para robustecer relaciones de dominación que tenía mucho de patrimonialista. Los grupos comunistas, socialistas y radicales fueron excluidos, mas algunos de sus dirigentes cooptados para formar parte del naciente engranaje burocrático sindical.

La institucionalización del sindicato tuvo dos consecuencias, una política y la otra burocrática. La primera, que el encuadramiento del sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias disminuyeran hasta consolidar grupos hegemónicos y, segunda, permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación. Los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los maestros se negociarían en adelante en el centro. Con ello se fortaleció la potestad del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, debido a la captación de las cuotas de los miembros y porque su posición privilegiada de negociación con la SEP abarcaba casi todos los aspectos, desde la contratación y asignación de las plazas, hasta permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros. El pacto entre la SEP y el SNTE, vigente hasta estos días es la negación de la democracia y representa el mayor freno a la mejoría de la calidad y la equidad de la educación.

Desarrollismo y neoliberalismo

La política de la unidad nacional fue de larga duración, consolidó un sistema educativo cuyos rasgos principales perduran hasta el siglo XXI: centralista, rígido, y gobernado por grupos políticos en pugna; uno modernizador, formado por tecnócratas y políticos profesionales, el otro, tradicional, con base en el SNTE y la ideología del normalismo mexicano. En la práctica, ambos grupos niegan la democracia. En las décadas de lo que se denominó el desarrollo estabilizador hasta la crisis de los años ochenta, se sucedieron reformas de superficie, que en conjunto abonaron más al centralismo, aunque se haya adoptado teorías en boga en el ámbito internacional.

Con todo y que el Estado adoptó con rapidez la teoría del capital humano, los afanes de alcanzar la igualdad por la vía de la educación no cejaron

en el discurso político de los gobernantes. Ese mensaje eludía las consignas de la lucha de clases y ponía el énfasis en la cohesión social, era una oferta a los segmentos populares que no causaba molestias a las clases altas. El camino fue la expansión de la escolaridad. En 1960 el gobierno echó a andar el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, más conocido como el Plan de once años. Porque hubo mayor acento en la expansión y menos en el mejoramiento, aquel impulso significó la tercera ola, y la mayor en números, del crecimiento en la matrícula. Se contrataron decenas de miles de nuevos docentes, se construyeron millares de nuevas escuelas, en especial en primaria, pero también en la secundaria y bachillerato.

Para finales de los años sesenta, el régimen de la Revolución mexicana comenzaba a tener fracturas. El control corporativo "férreo" de las organizaciones de trabajadores se debilitaba por la acción de las fuerzas de izquierda que se oponían al gobierno. Los movimientos de campesinos, ferrocarrileros y maestros buscaban autonomía del partido oficial y la respuesta del gobierno central fue constante: represión (ya selectiva contra líderes, ya generalizada contra las masas) combinada con cooptación de dirigentes y el control de la prensa. Lo paradójico fue que los "beneficiarios del desarrollo anterior", los segmentos medios también protestaban por las malas condiciones de trabajo, la falta de democracia y escasas perspectivas futuras. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz también reprimió a los médicos y a los estudiantes en 1964 y 1968.

Pero el régimen no se quebró; los opositores no acumularon el poder suficiente y, a comienzos de los años 70, un nuevo gobierno acometió un proceso de regeneración que duró hasta la crisis de la deuda externa, en los años ochenta. La "reforma educativa" fue uno de los símbolos más elaborados del gobierno de Luis Echeverría (1970-76) y continuó con José López Portillo (1976-82). La crisis de la deuda externa de los años ochenta vedó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-88) actuar con energía en la educación, a pesar de los esfuerzos de su primer secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles, que abogaba por "una revolución educativa" y una descentralización del sistema. Además de la penuria económica, el SNTE y el sector burocrático tradicional se opusieron a esas consignas. La muerte del secretario facilitó al grupo que controlaba el SNTE encaramarse en el control de la política educativa. Ya no se hablaba de educación democrática y la retórica de igualdad de oportunidades, quería ocultar las desigualdades en la educación.

No obstante que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) comenzó en medio de una crisis política y con la legitimidad corroída por las irregularidades en su elección, fue capaz de poner en práctica un programa de gobierno neoliberal. Una vez agotado el discurso de la Revolución mexicana, los símbolos cambiaron con rapidez: en lugar de proteccionismo, hubo apertura económica; en vez del Estado propietario (en realidad corporativo), se diseñó un poder público promotor del desarrollo y se sustituyó al nacionalismo revolucionario por un internacionalismo económico. Desde la cúspide del poder político se modificó el entorno institucional de México en pocos años.

Ese gobierno también promovió reformas al artículo tercero. Pero el neoliberalismo no entró en la esfera de la política educativa; por el contrario, se acentuó la intervención del Estado educador, aunque con instrumentos diferentes a los del pasado. El Programa de modernización educativa: 1995-2000 definió las aristas principales de lo que algunos denominan el Estado evaluador, pero de manera más profunda. Esto implicó cierta lucha política en la que el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) perseveró y nunca perdió la iniciativa. El programa de modernización hizo eco de un discurso que pronunció el ex presidente Salinas en enero de 1989, donde criticó las fallas en la educación: su baja calidad, inequidad, centralismo y opacidad. Así, el programa se diseñó para poner en el centro de la acción política a la calidad de la educación, la equidad, la descentralización y, como piedra angular, la evaluación educativa; que en los gobiernos subsecuentes evolucionó a consignas de transparencia y rendición de cuentas.

En aquellas contiendas, las ideas del Estado evaluador porfiaron y asentaron procedimientos de evaluación de todo: de estudiantes, profesores, escuelas, programas y el sistema educativo en su conjunto. En sentido estricto no fue una política neoliberal, no se dejó que las fuerzas del mercado determinaran la política educativa. Si bien el sector

privado continuó creciendo, no se privatizó ninguna escuela pública ni siquiera se debilitó el poder del gobierno central con la descentralización de la educación básica; por el contrario, el Estado educador se fortaleció. Aunque el PRI perdió la hegemonía política y después la elección presidencial en 2006, no fueron los opositores de izquierda quienes rechazaban la política de modernización educativa los que ganaron el poder, fue Vicente Fox, abanderado del Partido Acción Nacional. Éste no rechazó los principios asentados, nada más continuó con el impulso modernizador.

Vicente Fox realizó la hazaña. Primero se impuso a los doctrinarios de su partido y luego derrotó al PRI. Él fue un candidato hábil para sembrar expectativas y hacerse popular con su habla franca y fresca. Pero fue un fiasco como gobernante. No influyó o no le interesó construir una tecnología del poder que le permitiera poner en práctica sus planes de gobierno, ni siquiera fue capaz de poner orden en su gabinete. A pesar de ello, en la política hacia la educación tuvo dos logros, uno para acatar un mandato del Congreso, otro para cumplir con un compromiso de campaña respecto a la equidad.

Como en México no se han consolidado las reglas del equilibrio de poderes democráticos, las luchas políticas tienen consecuencias en la administración pública. Un ejemplo fue la *orden* que la Cámara de Diputados dio al Ejecutivo para que *racionalizara* las ramas del gobierno federal y ahorrara recursos. Le impuso que ninguna secretaría debería haber más de tres subsecretarías. La SEP ya había comprometido una "reingeniería" o simplificación administrativa en el Programa Nacional de Educación, desde 2001, pero no había avances. La columna vertebral de la nueva organización es por el tipo de servicios. Las tres subsecretarías son de Educación Básica, Media (Superior) y Superior.

Ese asunto no significó una reforma sustantiva, se siguió la política de evaluación, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la educación democrática ni siquiera alimentó el discurso. No obstante, la creación de esas subsecretarías permitió que la estructura de la SEP estuviera acorde con los niveles y tipos de enseñanza que marca la Ley general de educación; al menos se consiguió algo de congruencia.

El otro aspecto que caló en la política educativa fue un abono a la equidad, aunque no haya repercusiones en la calidad. La política compensatoria en la educación comenzó en México en 1989, en el gobierno de Salinas de Gortari, con los programas de Solidaridad. En educación hubo dos: Escuelas en Solidaridad, y Niños en Solidaridad. Por medio del primero se identificaron las 100 escuelas más pobres por entidad federal y se les asignaron fondos para su rehabilitación. El segundo ofreció becas en efectivo, materiales de apoyo escolar y una despensa a niños de comunidades pobres, urbanas y rurales. En ambos programas había una participación social organizada por brigadistas del gobierno, que servía para regular la demanda.

En el gobierno de Zedilllo, el programa evolucionó, se ideó un aparato de control tecnocrático, se eliminó la participación social, se levantaron censos y encuestas y se le cambió el nombre a Programa nacional de educación, salud y alimentación, Progresa, y en el de Vicente Fox el título mudó a Oportunidades. Las becas favorecieron a alrededor de cinco millones de familias pobres en 2006. En ninguno de los gobiernos anteriores los programas se enfocaban a la enseñanza media y la superior. En el de Vicente Fox sí. Mediante Oportunidades se brindaban alrededor de un millón de becas por año a estudiantes de ese nivel en varios esquemas. El más importante, por los montos y la cobertura es el Programa nacional de becas para la educación superior (Pronabes).

Estas becas, de alrededor de 900 pesos por mes (por doce meses) se entregan a jóvenes que provienen de familias pobres, sin exigencia de un promedio mínimo al comienzo. El raciocinio es sencillo: la investigación educativa ha documentado con amplitud que los jóvenes procedentes de segmentos pobres no tienen capacidades propias para adquirir capital cultural. Si nada más se otorgan apoyos a jóvenes brillantes, el universo se reduce. Pronabes fue un abono a la equidad, aunque en el margen. Además, subsistieron y, de acuerdo con las cifras oficiales, se ampliaron los programas preexistentes como el de becas de excelencia y aprovechamiento educativo, becas de transporte, y becas Contigo, para niños de tercero de primaria hasta completar la educación media, favorece más a las niñas.

Remate: la búsqueda de la equidad educativa

La equidad en la educación tiene dos connotacio-

nes. La primera se asocia al concepto de justicia distributiva y democracia social. Implica que la política del Estado tiene que eliminar las barreras que impiden que las condiciones sociales de cada sujeto (género, raza, condición social y económica, origen geográfico o creencia religiosa) impidan que alcance todo su potencial de aprender, conocer, adquirir cultura y generar conocimiento. La segunda se inscribe en el concepto de inclusión. Éste significa que la escuela debe asegurar un estándar básico de conocimientos y educación para todos. Por ejemplo, los que mencionó la Constitución de Cádiz: leer, escribir y saber calcular. También debe desarrollar los valores fundamentales para vivir en sociedad (en aquella constitución se asimilaban en el catecismo) y las competencias para alcanzar una vida plena (el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, que reza nuestra Constitución vigente).

Las dos nociones están ligadas. Para alcanzar ciertos grados de equidad social es imperativo eliminar o disminuir el fracaso escolar, la deserción y la reprobación, así como mejorar la calidad. Si se define y practica una política de esa naturaleza, habrá resultados en la cohesión social y la disminución de las desigualdades.

El sistema educativo mexicano reniega de la democracia, en él se enseñorea el corporativismo; tiene grandes lastres, entre ellos, el de la alianza expresa entre el presidente Calderón y la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo. Esto implica que el sindicato regentee a la educación básica, lo que hace que el discurso por la calidad educativa sea retórica hueca. El nuevo federalismo educativo es un eufemismo que trata de ocultar el centralismo burocrático y hay un gran desperdicio de recursos.

Con todo, hay cierta congruencia entre el principio doctrinario que pregona la equidad y el método de distribución de apoyos para los segmentos pobres: los programas compensatorios. No arguyo que esos apoyos resuelvan los problemas de la desigualdad educativa, pero tampoco son meros paliativos. La investigación educativa y evaluaciones independientes confirman que tienen efectos positivos en el acceso y retención de niños y niñas de los segmentos pobres, aunque todavía no llegan a las regiones indígenas más apartadas.

Ése no es el fin, apenas es el comienzo de cierta armonía entre el eje doctrinario y los instrumentos, después de 200 años de incongruencias.

Nota bibliográfica

En este ensayo prescindí de citas formales. Sólo utilicé fuentes secundarias y son pocas. El texto clásico de Francisco Larroyo, *Historia comparada de la educación en México*, publicado por Porrúa; mi texto es de la edición decimosexta (1981). Es un libro que refleja la historia oficial y edificante de la educación nacional; fue el favorito del régimen de la Revolución mexicana. Los cuatro volúmenes de la obra extensa de Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales de México*, de 1811 a 1988, publicados por el centro de Estudios Educativos y la Universidad Iberoamericana, proporcionan un panorama completo de una historia cronológica, que se apoya en periódicos, revistas, fuentes primarias y menos en las secundarias. También utilicé el excelente texto de Ismael Vidales *et al.*, *Cronología de la educación mexicana*, publicado por el CAEIP, de Nuevo León, en 2006, con el fin de no visitar los textos de las leyes. Para la interpretación me apoyé en los aparatos analíticos esbozados en mi *El sistema educativo mexicano*, publicado por el Fondo de Cultura Económica, y *Crítica al nuevo federalismo educativo*, en prensa por Siglo XXI Editores.