



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

**ESTADO Y EDUCACIÓN. MANIFESTACIONES SOCIOPOLÍTICAS DEL FENÓMENO
EDUCATIVO EN MÉXICO**

Tesis presentada por:
JORGE ALEJANDRO ACEVEDO PIÑA

Para optar por el grado de:
LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director de Tesis:
FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

INTRODUCCIÓN

El Estado es una idea intangible. Aun cuando es común hablar sobre la idea del Estado en la discusión pública o a remarcar su importancia para el desarrollo de los individuos o instituciones, lo cierto es que únicamente es posible constatar su existencia y operación en espacios como las escuelas, los centros de salud, las aduanas y demás oficinas gubernamentales.

Son estos lugares en donde el Estado se materializa mediante el actuar de los organismos políticos, económicos y sociales y culturales que ejecutan acciones definidas por el grupo o grupos que detentan el control mayoritario del aparato estatal. Maestros, médicos, y burócratas “de ventanilla” son el contacto cotidiano que tiene la población con el ente estatal; ellos son el canal que transmite, de manera clara o no, la retórica mediante la cual el Estado rige el orden social

Lo anterior no implica que el Estado sea una entidad fija, definitiva. Como un fenómeno social en sí mismo, el Estado también está sometido a cambios y alteraciones derivadas de la interdependencia que existe entre los hechos sociales. Se trata de un movimiento dual e incesante de construcción y reproducción: el Estado se vale de instrumentos morales, punitivos, ideológicos y económicos para construirse. Al mismo tiempo, éstos fungen como reproductores del Estado; cadenas de transmisión de ideales, valores, disciplinas y mecanismos de lealtad y socialización que le definen y condicionan.

De entre las instituciones más importantes para la construcción de un Estado destaca la educación. Como fenómeno social—concepción que cimentará el argumento de la presente tesis—la educación es hoy un elemento sumamente normalizado entre individuos y grupos

sociales. La educación no sólo representa un medio de instrucción para niñas, niños y jóvenes, significa también inculcar en las generaciones jóvenes horizontes referenciales y valorativos mediante el contenido de la enseñanza, las pautas, los códigos de disciplina, etc., que apuntan a la formación de un cierto tipo de ciudadano. Estos elementos compartidos permiten una conducción adecuada de la sociedad y la definición de metas comunes. La educación, mediante la escuela y el maestro, asegura la continuidad de ese ideal ciudadano y de un proyecto de Estado. Dentro de sus muros, la escuela permite al maestro transmitir a los jóvenes los conocimientos que les serán de utilidad, los acontecimientos y personajes a recordar y celebrar, los ideales a cumplir y a respetar, y a la vez, muchas otras cosas que son transmitidas de manera sólo a medias consciente, mediante las rutinas de la práctica educativa.

Así, el propósito de la presente tesis es describir para el caso mexicano la manera en que se expresa el Estado en la educación, esto es, ¿cómo se manifiesta un proyecto de Estado en el ámbito educativo? Para responder a esta pregunta, esta tesis se limitará a la aproximación que desde el Estado se hace a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Para construir una visión panorámica de la relación Estado-Educación se analizarán dos momentos importantes en la historia de la educación en México: el proyecto educativo posrevolucionario (1921 – hasta comienzos de los años setenta) y el proyecto educativo modernizador (1982 - a la fecha). La investigación realizada consiste en una extensa revisión histórica y descriptiva, utilizando algunos conceptos de orientación sociológica a fin de dar mayor estructura a las aproximaciones al fenómeno educativo estatal en México.

El análisis expuesto en los siguientes capítulos buscará destacar la relación de interdependencia que existe entre el Estado y la educación; relación marcada por procesos complejos y exhaustivos de interacción e intercambio entre actores sociales. Éstos buscan constantemente imprimir sus propias definiciones y prioridades en el ámbito público, para lo cual intentan hacerse del control del aparato estatal, educación pública incluida. De esta manera, hablar de un proyecto educativo es hablar antes de un proyecto de Estado, que comprende el horizonte referencial que el grupo dominante intenta socializar y normalizar. La educación, como mecanismo para la socialización de las jóvenes generaciones, es, por lo tanto, uno de los ámbitos que registran mayor grado de conflictividad dada la voluntad de grupos por establecer lo que se busca crear y reproducir como Estado.

La tesis está dividida en tres capítulos. El primero aborda las aproximaciones teóricas que se han hecho, en la tradición occidental, sobre el Estado, la educación y la relación entre ambas instituciones. En el desarrollo del capítulo se explica que el Estado pertenece a la sociedad y que, como tal, ve afectadas sus prácticas y la percepción que se tiene del mismo, debido a su interrelación de hechos sociales. Lo anterior cobra especial importancia en el ámbito educativo, en el cual el Estado conforma una retórica; define referentes colectivos; y articula políticas para ver satisfecha su agenda sociopolítica. Al respecto, en el capítulo y a lo largo de la tesis se utilizará una revaloración de la definición weberiana de Estado, articulada por Joel Migdal, para quien la institución estatal no es una entidad estática ni monolítica. La imagen y las prácticas del Estado en la educación —para el caso de la presente tesis—responden al arreglo y relaciones de poder entre grupos que buscan controlar mayoritariamente la estructura misma del Estado. De esta manera, al aproximarnos al fenómeno educativo desde la lente estatal se buscará establecer que los proyectos

educativos—sus prácticas e imagen—estarán determinados por los arreglos entre grupos sociales, comprendidos dentro y fuera de los márgenes estatales. El caso mexicano, con los dos momentos históricos que se analizarán, ilustra la manifestación de estas definiciones y aproximaciones.

El segundo capítulo busca aterrizar los conceptos y nociones señalados en el capítulo primero, para introducir el caso de estudio del proyecto educativo estatal del régimen posrevolucionario. El primer esfuerzo por construir Estado mediante la educación tuvo lugar durante la gestión de José Vasconcelos, primero como rector de la Universidad Nacional y posteriormente como primer titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). El capítulo revisa los esfuerzos del régimen postrevolucionario por articular una idea de Estado y las estrategias para asegurar la reproducción y sostenibilidad del proyecto estatal desde la educación pública. Se presta especial atención a las políticas emprendidas por Vasconcelos desde la SEP: las misiones culturales, la formación de maestros, la creación de más escuelas normales y la asimilación de poblaciones de habla indígena. Las últimas páginas de éste capítulo apuntan a la importancia que tuvo durante todo el siglo XX la intervención directa del Estado en la construcción de un sistema con miras a la universalización de la educación básica y cómo esto determinó, al mismo tiempo, las relaciones entre individuos con el Estado.

El tercer y último capítulo retoma la investigación conceptual desarrollada en el capítulo I para abordar el proyecto educativo del Estado modernizador iniciado en las últimas dos décadas del siglo XX. En un contexto de profundos cambios en el ámbito político, económico, social y cultural, un nuevo grupo se hizo del control de las estructuras gubernamentales y partidistas dominantes en ese momento y comenzó a implementar su propia agenda para conformar un Estado moderno. A partir de experiencias e influencias

internacionales, este nuevo grupo buscó implementar un modelo estatal en contraposición al hasta entonces vigente. Se redujo el tamaño del aparato burocrático estatal, se liberalizaron más y mayores espacios en la economía, permitiendo con ello la entrada de más actores a la regulación de diversos ámbitos sociales. De esta manera, el Estado, otrora considerado el actor monopólico y preponderante en el ordenamiento social, entra en competencia con actores nacionales e internacionales.

La modificación de diversos arreglos sociales devino en importantes cambios para la educación, desde su conceptualización como hecho social vinculado a la reproducción y renovación del orden estatal, hasta su implementación como servicio público. Organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, así como actores tradicionalmente reacios a la rectoría del Estado en la educación, como la Iglesia y el empresariado, desarrollarían estrategias para intervenir de manera más directa en la arena educativa. A estos se sumaría la mayor injerencia de una estructura paralela al Estado que, paradójicamente, los gobiernos federales habían fortalecido, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así, al Estado modernizador le correspondería su propia acepción de proyecto educativo; proyecto caracterizado por una constante negociación entre actores sociales y marcado por una gobernanza compleja que superaría la imagen y prácticas tradicionalmente asociadas al Estado.

Finalmente, el objetivo de este estudio es contribuir a una mejor comprensión del fenómeno educativo en México y de cómo el Estado ha modificado la manera en que aborda la educación pública a partir de prácticas diversas. De esta manera, para todo proyecto estatal existirá una configuración particular de proyecto educativo. Subrayar la estrecha relación entre ambos fenómenos sociales es reconocer la complejidad inherente a éstos. Tengo la

firme convicción de que una mejor comprensión permitirá robustecer el debate político al respecto, y con ello mejorar la manera en que, desde el Estado, se implementan acciones que garanticen la legitimidad y pertinencia de la educación pública.

CAPÍTULO I. EDUCACIÓN Y ESTADO

La educación es un hecho eminentemente social, cuya esencia sociológica resalta al no ser explicable sino dentro de la organización social y por ella, y no ser tan sólo condicionada socialmente, sino de naturaleza, origen y finalidades sociales. Solidaria de la evolución social que la enmarca y le condiciona.

Fernando de Azevedo

El estudio sobre cómo se manifiesta un proyecto educativo de Estado en México requiere, en primer lugar, acercarnos a los conceptos y definiciones que han permitido estructurar y comprender el orden social. En gran medida, la presente tesis se apoya en las aportaciones de la sociología, la filosofía política y la administración pública, cuya comprensión de la relación existente entre instituciones como el Estado y la educación, permiten entender el desarrollo de los proyectos educativos estatales como el que se ha desarrollado en México.

El análisis a continuación busca aproximarse al fenómeno educativo considerando el marcado rasgo de interdependencia de éste respecto a otros hechos sociales;¹ como un hecho dinámico y que, por lo tanto, comparte con el Estado, su inserción y pertinencia al ámbito social.

Siguiendo a autores como Andy Green, a lo largo de la presente tesis se esbozará una aproximación de cómo se manifiesta el Estado en el ámbito educativo, esto es, cómo el

¹ La presente tesis utiliza el concepto de *hecho social* definido por Émile Durkheim para su análisis de la sociedad y, en particular, de la educación. Durkheim rechaza el gran concepto de Sociedad, en su lugar señala que a ésta la conforman sinfín de hechos sociales, los cuales mantienen entre ellos relaciones de interdependencia. Define a los hechos sociales como “toda manera de hacer, establecida o no, susceptible de ejercer sobre el individuo una coacción exterior [...] el que es general en la extensión de una sociedad determinada teniendo al mismo tiempo una existencia propia, independiente de sus manifestaciones individuales”. Se tratan así de tipos de conducta o pensamiento que son exteriores al individuo; esto es, que existen fuera de la consciencia individual e incluso tienen su origen fuera de ella. Son impuestos a los individuos de manera coactiva, por ejemplo los modales, los prejuicios, las disciplinas y los valores. Por lo tanto, los hechos sociales comprenden modos de hacer, pensar y ejercer las cosas. Se asemejan a moldes, que imprimen modos que nos llevan a actuar de cierta manera. Véase Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, México, FCE, 1986, pp. 51-52.

Estado se vincula con las realidades sociales, políticas y económicas en un momento determinado, y cómo esto a su vez está estrechamente relacionado con la concepción y desarrollo de un proyecto educativo. El desarrollo de proyectos y sistemas educativos sólo podrá entenderse, por lo tanto, a partir de su vinculación con el proceso de formación estatal, lo que implica analizar con detenimiento el contexto socioeconómico en el que esto tiene lugar.²

Para ello, en primer lugar, se analizará al Estado como hecho social, con base en los acercamientos de autores como Max Weber, Norbert Elías y Joel Migdal. En un segundo momento, se abordará la relación de éste con el hecho educativo; su importancia para la construcción, reproducción y dinamización del orden estatal mediante la socialización de los individuos. Finalmente, se hará un breve repaso por la concepción occidental de proyecto educativo estatal. Este último apartado permitirá contextualizar e introducir el análisis del proyecto educativo postrevolucionario mexicano, analizado en el capítulo siguiente³.

SOCIEDAD Y ESTADO

El Estado pertenece a la sociedad, está inserto en ella; mantiene con ésta una relación de interdependencia en la que los cambios en una, encuentran eco en el primero y viceversa. Como actor social predominante, el Estado es, en gran medida, condición y resultado del proceso de complejización y diferenciación social—civilizatorio—; así como un actor que

² Andy Green. *Education and State Formation. Europe, East Asia and the USA*, Segunda edición, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 82.

³ Las similitudes y diferencias entre el modelo educativo occidental—con un fuerte anclaje en las ideas de la Ilustración y la Revolución—y el proyecto educativo del Estado mexicano se explicarán brevemente en páginas subsecuentes.

permite racionalizar los intercambios sociales entre individuos en un territorio y momento determinados.

El origen del Estado yace en el continuo proceso de racionalización y estandarización de la sociedad, en la cual se desprende a los individuos de ciertas prerrogativas coercitivas, para centralizarlas en cuerpos constituidos dentro del Estado⁴. Con la maduración de las sociedades, señala Elías, los grupos de individuos entran en una férrea competencia por la dominación de sus similares⁵. Para ello, estos grupos buscan acaparar recursos económicos y militares que les permitan imponer su lógica al resto. Se trata de una lucha continua que busca la imposición de una subjetividad, en la cual las organizaciones que desean el control de estos recursos arrebatan a los individuos las prerrogativas sobre medios económicos y militares, centralizándolas posteriormente en aparatos administrativos permanentes, especializados y finalmente, públicos,⁶ los cuales estarán sustentados en un orden jurídico vigente y aplicable dentro de un determinado territorio.

Al constituir estos aparatos administrativos, el grupo dominante es capaz de gestionar los recursos descritos, acercándose con ello a un control monopólico de los mismos. Esto posibilita hacer de la dominación y el control un fenómeno permanente,⁷ aunque sujetos a cambios, toda vez que las luchas por el control monopolista son inherentes a la dinámica de la sociedad. Frente a esta configuración social, los grupos sociales rivales no buscarán acabar con la estructura monopolista de dominación, sino hacerse de su control. Así, “sólo con la

⁴ Norbert Elías, *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 2010, p. 538.

⁵ *Ibid.*, p. 339

⁶ Elías señala que “la tendencia de los monopolios, de la violencia o fiscal, a convertirse en monopolios públicos o estatales a partir de monopolios privados no es otra cosa que una función de la interdependencia social” *Ibid.*, p. 414.

⁷ *Loc. Cit.*

constitución de este monopolio permanente del poder central y de este aparato especializado de dominación” es posible hablar de un Estado.⁸

En la tradición occidental de la filosofía política han sido numerosos los autores que han teorizado y discutido sobre el Estado.⁹ No obstante, la discusión contenida en este trabajo toma como punto de partida el acercamiento que Max Weber hace al mismo. Siguiendo las ideas del sociólogo alemán, los individuos se asocian para buscar dominar a otros grupos e individuos. Estas asociaciones de dominación articulan sus propios intereses, estrategias y mecanismos para alcanzar y mantener su preponderancia sobre de otras. Las asociaciones dominantes posteriormente podrán constituirse en asociaciones políticas cuando su existencia y validez, en un territorio determinado, “estén garantizadas de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo”.¹⁰ Se trata nuevamente de una lucha por la dominación y el control, en la que una asociación o una coalición, detendrá el monopolio legítimo del uso de la violencia. El Estado surge entonces como “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito *la pretensión* al monopolio de la coacción física legítima para el mantenimiento del orden vigente”.¹¹

⁸ *Loc. Cit.*

⁹ Entre los autores más recurrentes en la tradición occidental se encuentran Nicolás Maquiavelo, quien en su obra “El Príncipe” hablaba ya de *lo stato* como una organización política autónoma, separada del poder de la Iglesia Católica romana. Thomas Hobbes en “El Leviatán” define al Estado como una organización política surgida del interés de los individuos, quienes buscan protegerse de sí mismos. John Locke en “Ensayo sobre el gobierno civil”, define al Estado como una entidad que surge del consentimiento de los individuos para garantizar y salvaguardar sus derechos y libertades.

¹⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 2013, p. 185.

¹¹ *Loc. Cit.* Las cursivas son mías, en párrafos siguientes se argumentará, siguiendo a Joel Migdal, que existen interpretaciones de la definición weberiana han desatendido el rasgo de “pretensión al monopolio” advertido por Weber, lo cual ha derivado que estudios sobre diversos Estados y fenómenos estatales expliquen un caso a partir de una normalización del tipo ideal de control monopólico. Véase también Joel Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2011, *passim*.

Cabe señalar, continuando con Weber, que la pretensión monopólica radica en el legítimo uso de la coacción, entendida esta como “el uso de la fuerza física o psicológica (incentivos de prestigio/desprestigio) que el orden jurídico efectúa para sancionar una conducta contraria a este”.¹² El Estado detenta y racionaliza el uso de la violencia, la cual puede manifestarse de diversas formas, siendo la física su último recurso y su medio específico. Es mediante distintos mecanismos dentro del orden jurídico y administrativo del Estado que éste puede racionalizar el orden social—dentro de un territorio definido y legítimo¹³ para miembros y no miembros de la asociación de dominación—y posibilitar su continuidad.¹⁴

Conviene enfatizar que el Estado, como hecho social, no es un fenómeno estático, toda vez que se encuentra sometido a la influencia de otros hechos sociales. La interacción entre hechos, actores e instituciones resulta en la imposibilidad para saber, en muchos casos, dónde se ubica el centro y las fronteras de las unidades de dominación.¹⁵ Reconocer el dinamismo e inestabilidad presentes en los procesos sociales permite advertir dos aspectos relevantes. En primer lugar, que la autoridad del Estado se encuentra sometida a una competencia constante, en la cual, como ya se mencionó, no se busca acabar con la pretensión monopólica de las estructuras estatales, sino definir qué coalición la controlará. A partir de esto, los conflictos entre grupos de poder, cuerpos administrativos y demás actores distan de

¹² Max Weber, *op. cit.*, p. 185.

¹³ La legitimidad se manifiesta cuando “un orden de dominación es reconocido como correcto y justo por los dominados; creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes de un Estado son correctos, adecuados, moralmente buenos, y merecen por ello reconocimiento”. Véase Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, *Foro Internacional*, 2(1984), p. 191.

¹⁴ Max Weber, *op. cit.*, p. 186.

¹⁵ Norbert Elías, *op. cit.*, p. 620.

ser una situación anómala, son, en cambio, un signo inequívoco de la interdependencia social.¹⁶

De esta manera, la definición weberiana de Estado habrá de entenderse como un tipo ideal y no como una normalización del mismo. La organización estatal es al mismo tiempo un actor y escenario de luchas entre fuerzas sociales. Su interdependencia respecto a otros hechos sociales lo lleva a adaptarse, con lo cual se entiende que el Estado no es una entidad monolítica, homogénea e ideológicamente fija.¹⁷

En segundo lugar, la misma interdependencia social da cabida al cambio en la sociedad y con ello, al cambio en el Estado. A diferencia de algunas escuelas sociológicas que consideran al cambio como producto de las manifestaciones de distorsión en un entramado social normalmente estable,¹⁸ el enfoque que encausa la presente tesis se apoya en las ideas de Elías y Migdal para quienes la sociedad y todo el universo de hechos sociales que en ella interactúan están en constante movimiento. El monopolio de la legitimidad, por lo tanto, disfraza situaciones en las que la autoridad se encuentra fragmentada y en constante disputa.¹⁹ Así, el cambio de coalición en el poder y la definición de una nueva línea de programas políticos, se entienden como producto de la competencia entre asociaciones de dominación por el “monopolio” legítimo de la coacción y no como una situación de disfuncionalidad.

¹⁶ Fernando Escalante prólogo a Joel Migdal, *op. cit.*, p. 14

¹⁷ *Ibid.*, p. 127

¹⁸ Autores como Talcott Parsons y Robert Merton entienden al cambio como consecuencia de fenómenos sociales disfuncionales; como la deformación de un estado que, usualmente, se encuentra en equilibrio. Para Merton, las situaciones disfuncionales, las contradicciones y las interrupciones implican un mal funcionamiento de la sociedad—aunque las reconoce como instrumentos del cambio—pues la alejan de una situación ideal de estabilidad que pareciera ser, para él, algo normal y real. Véase Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Free Press, 1957, p. 122.

¹⁹ Joel Migdal, *op. cit.*, p. 33

Lo descrito anteriormente pone en evidencia lo problemático que puede ser la normalización de la definición weberiana del Estado. Analizar el Estado y la relación de éste con otros hechos sociales—como el educativo—bajo la óptica de normalización del tipo ideal implica desdeñar las múltiples salidas y resultados de las interacciones, así como las luchas por el control del aparato estatal, arguyendo una desviación al “estándar” estatal. Conscientes de esta situación, autores como Joel Migdal han propuesto replantear la definición tradicional de Estado²⁰ para fortalecer los estudios empíricos.

[Estado] campo de poder marcado por el uso y la amenaza a la violencia conformado por: una *imagen* de una organización dominante, coherente en un territorio en el cual controla la creación de reglas a través de sus organismos o permitiendo que otras organizaciones autorizadas generen ciertas reglas de alcance limitado, [lo cual] implica percibir una frontera entre Estados y una frontera social que separa al Estado de otros actores y fuerzas no estatales; *prácticas* que refuerzan o debilitan la imagen, sirven para reconocer, reforzar y validar de numerosas maneras no sólo el elemento territorial de control, sino también la separación social entre el Estado y otras formaciones sociales.²¹

El replanteamiento que hace Migdal a la definición weberiana del Estado permite entender el fenómeno de dominación y de lucha por el control monopólico desde dos dimensiones. La primera, que reconoce la imagen del Estado desde una dimensión corporativa y unificada; y la segunda que permite desagregar esa imagen para analizar las prácticas—coaliciones, conflictos y contradicciones—de sus partes integradoras, tanto

²⁰ La definición de Estado esbozada por Migdal y de cómo éste se comporta en un ambiente social de interdependencia está estrechamente vinculada con el concepto de “hegemonía” de Antonio Gramsci. Para este último, la hegemonía era un concepto dinámico que captura el delicado balance que resulta de la disputa entre múltiples fuerzas sociales. El orden hegemónico representa un arreglo temporal, el balance ideológico en favor de la clase dominante; orden que se gana en un ambiente con constante conflicto e involucra la creación de alianzas, la incorporación de otros grupos subordinados e incluso otorgar concesiones, siempre y cuando éstas no amenacen los intereses vitales del grupo dominante. Andy Green, *op. cit.*, p. 99.

²¹ *Ibid.*, p. 34.

dentro como fuera de sus fronteras (territoriales y sociales).²² Esto permite abordar al Estado no como una entidad fija, sino como un actor social dinámico que reacciona a los intercambios con otros miembros de la sociedad; interacción a partir de la cual el Estado verá modificados sus objetivos, reglas y prácticas, alterando al mismo tiempo su imagen.

El uso de la coacción legítima por parte del Estado implica restringir, de forma externa, el comportamiento de los individuos en sociedad. El Estado, como se mencionó previamente, racionaliza los intercambios entre los miembros de la sociedad valiéndose de la amenaza latente del ejercicio de la violencia. No obstante, en la medida en que una sociedad se hace más compleja, esto es, ve incrementadas cualitativa y cuantitativamente sus redes de interdependencia, es necesario el desarrollo de autoacciones en los individuos. Éstas permitirán que la conducta de los individuos sea predecible y facilite con ello la coordinación e interacción con otros actores sociales. El Estado, como actor social—y otros actores de dominación—buscará dotarse de los medios para que los individuos socialicen, desde muy jóvenes, prácticas, disciplinas y referentes socioculturales para garantizar la continuidad de su relación de dominación.

La familia y la escuela son dos instituciones que intervienen en este proceso. En ellas, los individuos aprenden a contener sus comportamientos, a establecer límites en su actuar y así subordinar fines personales a unos más grandes y trascendentales.²³ La familia es, usualmente, el espacio en el que los individuos desarrollan sus primeras autocontenciones. No obstante, la misma interdependencia social conlleva a un proceso de división social del trabajo entre los individuos y a la especialización de éstos para asumir ciertas funciones. Por

²² *Ibid.*, p. 44.

²³ Émile Durkheim, *Education and Sociology*, Glencoe, Free Press, 1956, p. 76.

su parte, las escuelas y los maestros surgen como espacios y personas para continuar formalmente con el proceso de socialización de los individuos.

EDUCACIÓN COMO HECHO SOCIAL

En la tradición europea occidental,²⁴ el significado de la educación y su importancia respecto a otros hechos sociales, como el Estado, ha sido abordado por varios autores, lo que ha llevado a la acumulación de definiciones y análisis de la educación. Éstas han sido aportaciones importantes para conformar la comprensión actual de la educación como un hecho social—sobre el cual se apoya la presente tesis y que se desarrollará más adelante. A continuación se presentan algunas de las aproximaciones occidentales al fenómeno educativo.

Enmarcado en el movimiento de la Ilustración, el filósofo alemán Immanuel Kant, entendía a la educación como el problema más grande y difícil que el ser humano puede enfrentar. La dificultad señalada por Kant radicaba en su comprensión de la educación como un fenómeno individual o subjetivo. La visión kantiana de la educación era, en gran medida determinista, al señalar que la educación debía desarrollar en el individuo toda la perfección de que éste es susceptible.²⁵ Kant enfatizaba, con ello, el rasgo individualista y de autorrealización personal de la educación.

Como parte también de la Ilustración, Jean-Jacques Rousseau en *Emilio o de la educación*, reconocía a la educación como un fenómeno social. Para él, la existencia misma

²⁴Como se explicará en páginas subsecuentes, gran parte del pensamiento europeo occidental constituiría la base para la conformación del Estado liberal mexicano durante el siglo XIX y que a su vez permitiría, durante las primeras décadas del siglo XX, construir un proyecto educativo con marcada inclinación social y tendiente a cubrir la totalidad del territorio nacional. Lo anterior con base en los trabajos de autores como Weber, Durkheim, Bourdieu, Foucault y Elías.

²⁵ Juan Delval, *Los fines de la educación*, México, Siglo XXI, 1990, p. 1.

de la sociedad, del contrato²⁶ que los individuos habían establecido para vivir en un Estado garante y protector de libertades, resultaba impensable sin que el gobierno emprendiese una labor educadora, la cual habría de apuntar a la colectividad y al individuo.²⁷ De esta manera, Rousseau se convertiría en uno de los primeros intelectuales en apoyar la acción educativa del Estado; abandonar al niño al crecimiento natural conllevaría a la corrupción de éste. Rousseau señalaba que los hombres recibían tres tipos de educación: la educación de la naturaleza, la educación de los hombres y la educación de las cosas. A fin de garantizar la formación de un hombre capaz de vivir en sociedad, era indispensable converger estas tres educaciones y acompañar el desarrollo del niño hasta convertirlo en un hombre.²⁸

Las aportaciones de Rousseau probarían ser importantes para la conformación del debate político que, sobre educación, sostendrían los miembros de la Asamblea Nacional en la Francia posrevolucionaria. Cabe mencionar que, aunque Rousseau veía en la educación un instrumento garante de libertades, mantuvo cierta esencia estamentaria en su provisión.²⁹ Las interpretaciones del fenómeno educativo mantuvieron un carácter estático, determinista,³⁰

²⁶ Para mayores referencias véase Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Madrid, Taurus, 2012.

²⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Emilio o de la educación*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 14-15.

²⁸ Para enfatizar la importancia de la acción educativa del gobierno en el desarrollo de las sociedades, Rousseau señala que “las buenas instituciones sociales saben desnaturalizar al hombre quitarle su existencia absoluta para darle una relativa, y transportar el yo a la unidad común, de suerte que cada particular ya no se crea uno, sino parte de la unidad y no sea más sensible que en el todo” Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*, p. 48.

²⁹ “El pobre no tiene necesidad de educación: la de su estado es forzada, no podría tener otra. La educación que el rico recibe de su estado es, por el contrario, la que menos le conviene, tanto para él mismo como para la sociedad. Además la educación natural debe hacer a un hombre apto para todas las condiciones humanas. Ahora bien, es menos razonable educar a un pobre para ser rico que a un rico para ser pobre; porque, en proporción al número de los dos estados, hay más arruinados que advenedizos. Escojamos, pues, un rico: estaremos más seguros, al menos, de haber hecho un hombre más, mientras que un pobre puede hacerse hombre por sí mismo”. *Ibid.*, p. 71

³⁰ Al determinismo advertido en la explicación de Kant se sumaría posteriormente la explicación marxista de la educación. Para Karl Marx, la educación representaba uno de los instrumentos de dominación de la burguesía sobre la clase trabajadora y de reproducción de desigualdades. El fin último de la educación es la ejecución y continuidad de la dominación de clases. La educación, como parte del aparato estatal también es objeto de la lucha entre clases. Al convertirse en una institución pública y universal ésta es atraída a la arena política, convirtiéndose en un espacio de lucha en donde fuerzas sociales antagonistas buscar moldearla de acuerdo a sus intereses y necesidades particulares. Ver Adriana Puiggrós, *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, México, Alianza Editorial, 1990, p. 57 y Andy Green, *op. cit.*, p. 95.

elitista e individualista durante buena parte del siglo XIX. Sin embargo, hacia finales del siglo y con el crecimiento de la demanda de servicios educativos surgió otra manera de entender a la educación.

El sociólogo Émile Durkheim, planteó el análisis de la sociedad a partir de la descomposición de la misma en fenómenos delimitados y asibles para el análisis científico: los hechos sociales³¹. Éstos, como se indicó anteriormente, son tipos de conducta o de pensamiento exteriores, que poseen una fuerza imperativa y coercitiva que los individuos deben acatar.³²

Siguiendo la explicación de Durkheim, si la sociedad está comprendida por un conjunto de hechos sociales, entonces la educación es uno de ellos.³³ Lo es porque interactúa con otros hechos sociales como el trabajo, el Mercado y el Estado. La educación es también un hecho social porque no busca un fin único, ya que—como se explicará posteriormente—los fines de ésta cambian de acuerdo a la coyuntura social y a las manifestaciones del fenómeno estatal.

Para que tenga lugar el hecho educativo, Durkheim señala que es necesario contar con dos elementos: una generación adulta y una joven. Ambas interactuarán, siendo la primera la que buscará ejercer una influencia notable sobre la segunda. Así, la educación significa la socialización metódica de la generación joven.³⁴ La educación es, señala De Azevedo acompañando la perspectiva de Durkheim, “el órgano que debe ser desarrollado por un organismo—la sociedad—que trabaja mediante el complejo de sus instituciones y de sus

³¹ Durkheim criticaba los postulados de Auguste Comte y Herbert Spencer, al señalar que sus análisis de la sociedad no planteaban problemas concretos, sino que se dedicaban a generalidades difusas. Aspecto que mermaba el alcance y la objetividad de las explicaciones resultantes.

³² Émile Durkheim, *op. cit.*, pp. 51-52.

³³ “Es sobre todo como sociólogo que soy que le hablaré sobre la Educación”, *Ibid.*, p. 28.

³⁴ *Ibid.*, p. 70

fuerzas en la formación y en la adaptación de individuo a las condiciones y exigencias de la vida en grupo.³⁵

Parte de la complejidad del proceso de socialización inherente al hecho educativo yace en que éste es impulsado, en diferentes momentos, por grupos o coaliciones que controlan recursos de dominación. Como se verá en los siguientes capítulos, la definición de un proyecto educativo—un proyecto de socialización—de Estado dependerá de las directrices adoptadas por el grupo “monopolista” del aparato estatal. El hecho educativo, por lo tanto, posee una importante racionalidad política, toda vez que la socialización implica difundir y arraigar recursos simbólicos definidos por el grupo dominante para garantizar intercambios ordenados entre individuos.³⁶ La educación es el resultado y opera mediante ideas, por ello, representa uno de los elementos más visibles de la ideología de un Estado, el cual juega un papel determinante en la preponderancia del grupo “monopolista” o hegemónico. En el caso de México, esto se traduce en dos importantes momentos del hecho educativo: el proyecto impulsado por el grupo triunfante de la Revolución Mexicana entre 1920 y 1930, y el proyecto modernizador puesto en marcha en las últimas décadas del siglo XX, ambos serán analizados en los siguientes capítulos.

○ **Socialización y Violencia simbólica**

El hecho educativo es un elemento de gran importancia para los grupos que aspiran al control de recursos de dominación. Como hecho social, la educación implica un ejercicio coercitivo

³⁵ Fernando de Azevedo, *Sociología de la educación*, México, FCE, 1942, p. 112.

³⁶ Manuel Iguiñiz, “La política educativa como recurso legitimador de gobierno”, en Sergio Martinic *et al*, *Economía política de las reformas educativas en América latina*, Santiago, CIDE-PREAL, 2001, p. 244.

constante, una violencia simbólica sistemática³⁷ que el grupo dominante ejerce y mediante la cual se busca normalizar, al resto de la sociedad, referentes simbólicos e instrumentales previamente definidos. Michel Foucault señalaba, desde una perspectiva micro, que esto implica transformar al cuerpo de los individuos como un objeto y blanco de poder.³⁸ En el fenómeno educativo, las escuelas serán los espacios en donde tendrá lugar este proceso:

[Es un cuerpo que] se manipula, al que se le da forma, que se educa, que obedece, que se vuelve hábil y cuyas fuerzas se multiplican. Un cuerpo dócil que puede ser sometido, que puede ser utilizado y perfeccionado [...] A estos métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de las fuerzas y le imponen una relación de utilidad es a lo que se les llama *disciplinas*.³⁹

Las disciplinas son importantes para el grupo dominante pues permiten cierto grado de control sobre los actos de los individuos. La coerción mediante el hecho educativo implica la transformación de la voluntad corporal, transitando a un estado en el que el actuar individual se vuelve útil.⁴⁰ Se trata de una racionalización del comportamiento de los individuos para que éstos permitan y dinamicen la interacción e intercambios dentro de la sociedad. El objetivo de último en este proceso, señala De Azevedo, es constituir y organizar el ser social en cada uno de nosotros.⁴¹

El hecho educativo, resultado del proceso mismo de complejización de la sociedad, requiere herramientas, individuos, y espacios especiales para llevar a cabo la socialización de las generaciones jóvenes. Es indispensable la clausura de un lugar heterogéneo—la

³⁷ Ver cita 12 sobre el concepto de Estado de Pierre Bourdieu.

³⁸ Michel Foucault, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2009, p. 140.

³⁹ *Ibid.*, p. 141.

⁴⁰ Al respecto, Foucault señala que en el proceso se separa el poder del cuerpo del individuo, haciendo de éste una aptitud o una capacidad, al tiempo que cambia parte de esa energía por una relación de sujeción estricta. *Loc. Cit.*

⁴¹ Fernando de Azevedo, *op. cit.*, p. 98.

escuela—“espacio consagrado para la monotonía disciplinaria, lugar que procura arrojarse con el velo de la discreción sin que por ello vea mermado su carácter insidioso y eficaz en la conversión civilizatoria”.⁴² La disposición de ese espacio específico permite al grupo dominante—dentro del Estado o frente a este, como pudiese ser la Iglesia—construir vínculos entre los individuos, desarrollar lealtad a los referentes socioculturales y facilitar la autocontención de los individuos. Es además un proceso que permite construir, en cierta medida, la legitimidad de la dominación.

La escuela ha hecho posible el control de cada cual y el trabajo simultáneo. Ha organizado una nueva economía del tiempo de aprendizaje. Ha hecho funcionar el espacio escolar como una máquina de aprender, pero también de vigilar, jerarquizar y recompensar.⁴³

El espacio asignado para la escuela no busca la formación de un ser humano *in abstracto*, sino formar hombres y mujeres para cierto medio y época, adaptándolas a las definiciones vigentes de civilización. Bourdieu advierte que las acciones que se llevan a cabo dentro de las escuelas son manifestaciones de la violencia simbólica; imposición de una arbitrariedad cultural defendida, sea ésta por parte del Estado o de alguna otra institución social. Esta imposición requiere de ciertas condiciones si busca influir en la configuración de la sociedad.⁴⁴

Así, la escuela vuelve a las jóvenes generaciones partícipes de aquellos elementos distintivos en el proceso de socialización. Al enseñarles a seguir ciertas directrices, a respetar a determinadas instituciones y a ejecutar sistemáticamente ciertas operaciones, que las

⁴² Michel Foucault, *op. cit.*, p. 147.

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, *La reproducción: la reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México, Fontamara, 1998, pp. 45-47.

introduce en el ambiente en el cual se desarrollarán. En gran medida, en esto consiste la justificación del hecho educativo como medio para generar cierta uniformidad.⁴⁵ Poco a poco, el individuo comenzará a estar compuesto por una variedad de modos de ser y actuar, mismos que constituirán una especie de patrimonio sociocultural hereditario. La educación buscará que este patrimonio sea desarrollado y orientado en la dirección que sugieran la interacción e intercambios entre actores y hechos sociales.⁴⁶

La uniformidad que implica el hecho educativo requiere, para sus sostenibilidad, contar con mecanismos que le permitan trascender en el tiempo. Al respecto, Bourdieu señala que toda institucionalización del hecho educativo—por el Estado u otro actor social—debe las características de su estructura y funcionamiento al hecho de que le es necesario producir y reproducir, valiéndose de sus propios medios, las condiciones mediante las cuales será posible el ejercicio de la formación, así como la reproducción misma de la arbitrariedad cultural.⁴⁷ Así, la educación es un hecho social que, valiéndose de su interdependencia con otros fenómenos sociales, buscará no sólo la creación de espacios para la socialización, sino también los medios para que este proceso permee en el tiempo, con sus respectivos ajustes.

Paralelamente a la cancelación de un espacio para la violencia cultural descrita por Bourdieu, tiene lugar la especialización de un grupo responsable de la socialización de las jóvenes generaciones: los maestros.⁴⁸ Este cuerpo profesional detenta una autoridad que

⁴⁵ Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, México, COLMEX, 1970, p.10.

⁴⁶ Respecto al papel que desempeñan las escuelas y su imbricación en la sociedad, De Azevedo recupera cita de Célestin Bouglé: “La zona luminosa es singularmente más reducida que la zona de sombra, esos pequeños focos de acción consciente que son las escuelas sólo son luces en la noche, y la noche que los ciñe no está vacía; por lo tanto es mucho más inquietante. No es el silencio y la inmovilidad del desierto, sino el estremecimiento de un bosque habitado”. De Azevedo, *op. cit.*, p. 186.

⁴⁷ Pierra Bourdieu y Jean-Claude Passeron, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁸ Como señala Durkheim la figura del maestro es heredera del sacerdocio, que es una autoridad reconocida por los miembros de la comunidad y que está respaldada en una institución que lo supera; en el caso del sacerdote la Iglesia y en el del maestro es el Estado, como entidad político-administrativa. *op. cit.*, p. 104.

proviene del conocimiento en contenidos, símbolos y disciplinas que transmitirán a las generaciones más jóvenes. Dentro de la escuela, señala Bourdieu, el maestro adopta una relación arquetípica con el padre o jefe de familia,⁴⁹ lo que le permite transferir el respeto y la esperanza que, originalmente, perciben las y los niños de las figuras materna y paterna. Conviene señalar que, a nivel macro, el grupo hegemónico conformará a los maestros como un cuerpo de autoridad delegada, responsable de la socialización del proyecto definido por el primero, detonando con ello acciones orientadas a interiorizar la arbitrariedad cultural. El maestro es, por lo tanto, quien “saca al individuo de sí mismo” y busca insertarlo en la retórica construida por el grupo que detenta el control de las estructuras estatales.

Los elementos hasta ahorita descritos dan cuenta de la importancia que tiene el hecho educativo para la organización de la sociedad y, con ello, para el Estado mismo. La educación representa uno de los fenómenos sociales que utiliza el grupo que detenta el control de los aparatos administrativos estatales para construir, reconstruir y reproducir la lógica estatal.

En realidad, el Estado debe ser considerado como un educador, toda vez que tiende precisamente a crear un nuevo tipo o un nuevo nivel de civilización, así como un instrumento complejo de racionalización [...] El Estado opera de acuerdo a un plan, motiva, incita, solicita y castiga.⁵⁰

La Educación se convierte así en una preocupación del Estado y, en última instancia, en una institución del mismo. El mayor ímpetu para la creación de escuelas y, con el tiempo, de sistemas educativos públicos vendrá de la necesidad de diseminar el discurso cultural

⁴⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁵⁰ Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, London, International Publishers, 1971, p. 99.

predominante y difundir la ideología nacional. De lo que se tratará en adelante será de forjar la unidad política, cultural e incluso económica de los Estados.⁵¹

Es conveniente señalar que gran parte de las manifestaciones del Estado occidental en el terreno de la educación tienen origen en la organización de la enseñanza por parte de grupos religiosos. No obstante, la Iglesia mostraría ser una institución altamente combativa en lo que respecta a la intervención del Estado en el fenómeno educativo. En el apartado siguiente se analizará brevemente cómo se manifestó el conflicto entre Estado e Iglesia en Occidente por la preponderancia en el ámbito educativo. De igual manera, se abordarán los elementos característicos del proyecto educativo de Estado liberal, conceptualizado y puesto en marcha en los años de la Revolución francesa y la influencia que éstos tuvieron en la configuración del fenómeno educativo estatal en México.

EDUCACIÓN, IGLESIA Y ESTADO

En la tradición occidental, las instituciones escolares, señala Bourdieu, proceden en su mayoría de la laicización de instituciones eclesiásticas o bien de la secularización de las tradiciones sagradas.⁵² Durante siglos no hubo escuelas que buscasen seguir una idea de orden civil común; no había un cuerpo profesional laico ni una estructura administrativa especializada. Miembros de la Iglesia fueron los únicos con los conocimientos para la interpretación de textos; de los pocos sectores con una buena educación que llevaban a cabo un proceso de socialización de las jóvenes generaciones a partir de su propia agenda. Era, por lo tanto, una reproducción afín a las definiciones propias.

⁵¹ Andy Green, *op. cit.*, p. 298. El autor señala además que los sistemas educativos nacionales fueron originalmente pensados para trascender la cerrazón y las particularidades de formas anteriores de enseñanza.

⁵² Pierre Bourdieu, *op. cit.*, p. 105.

La subordinación de la educación a los proyectos definidos por los distintos grupos religiosos en Europa occidental se debió, en gran medida, a la inexistencia de una institución con la presencia, el poder económico y el arraigo territorial de éstos. Hasta mediados del siglo XIX, con la diseminación de las ideas de la Ilustración, de la Revolución francesa y el desarrollo del liberalismo europeo,⁵³ el proyecto educativo religioso permaneció prácticamente incontestable. No sería hasta el colapso del Antiguo Régimen que comenzaría a cambiar la relación de fuerzas entre el Estado y la Iglesia.

El control sobre instancias creadoras y reproductoras de orden y conocimientos era importante pues éstas suministraban las credenciales profesionales necesarias tanto a grupos religiosos como a los aparatos estatales.⁵⁴ La creación de un conjunto de instituciones especialmente dedicadas a la educación que implicasen el “monopolio” de la enseñanza y el aprendizaje marcaría un cambio de gran importancia en la manera de aproximarse a la educación. Supondría también una transformación en la relación entre la educación, la sociedad y el Estado, éste último un actor que crecería considerablemente en los siguientes siglos. La educación se convertiría no sólo en un fenómeno de masas—particularmente hacia finales del siglo XIX—sino que probaría ser un rasgo característico de la organización de la sociedad.⁵⁵

⁵³ El modelo liberal recuperó gran parte de las ideas de filósofo inglés John Locke, para quien el respeto a los derechos de los individuos (naturales e inalienables) debían ser anteriores al Estado, esto en franca reacción a los regímenes absolutista en donde la voluntad del monarca estaba por encima de cualquier prerrogativa individual. Empero, toda vez que el modelo liberal exigía la formación de un nuevo tipo de ciudadano y con ello de un proceso de socialización distinto, el énfasis en la libertad total de los individuos encontró pronto matices importantes.

⁵⁴ Manuel de Puelles, “Estado y Educación en las sociedades europeas”, *Revista Iberoamericana de Educación*

⁵⁵ Es importante mencionar que en la Nueva España y, posteriormente, en México como país independiente estas ideas fueron recuperadas por algunos sectores de la élite criolla. No obstante el carácter conservador del movimiento de independencia en el país—grupos importantes se oponían a los cambios previstos en el Estatuto de Bayona (1808) y en la posterior Constitución de Cádiz (1812)—las ideas sobre el papel del Estado en la educación (principalmente los componentes de educación cívica y laica) serían

La Revolución Francesa (1789) significó un punto de inflexión en la construcción de la retórica y del modelo liberal. División de poderes para evitar la concentración excesiva de éste en una sola persona; obligaciones y límites al actuar del Estado, así como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁵⁶ fueron algunas de las más importantes aportaciones del movimiento al desarrollo del pensamiento político moderno. La figura del monarca absoluto fue sustituida por una Asamblea la cual se apresuró a ampliar los alcances de un régimen marcado por su distanciamiento de otras instituciones como la Iglesia y la aristocracia. Actividades como la educación y la asistencia social fueron advertidas como elementos preponderantes para ampliar las bases constructoras, reproductoras y legitimadoras del Estado.

La Revolución Francesa fue un estímulo importante al desarrollo de ideas, algunas más radicales que otras, en lo que respecta a la manera en que la educación debía ser instrumentada por un gobierno civil.⁵⁷ Asimismo, la visión de la educación como instrumento para la igualdad y emancipación de los individuos fue parte del discurso de algunos grupos jacobinos de izquierda, legado que aún hoy se mantiene vigente en las discusiones en la materia.

Como se señaló anteriormente, la retórica Educación-Estado no era homogénea. Existían diversas interpretaciones al involucramiento del Estado en la provisión de servicios de educación, incluso en el mismo sector liberal.⁵⁸ Mientras reformistas radicales defendían

recuperados por el Constituyente de 1824 y reafirmados con la Constitución liberal de 1857. Andy Green, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁶ El artículo 22 de la Declaración señalaba que “La instrucción es necesaria para todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos “. Lo anterior representa el antecedente moderno del derecho a la educación.

⁵⁷ Andy Green, *op. cit.*, p. 40

⁵⁸ Andy Green señala que en algunos sectores del grupo liberal el rechazo a la educación pública (y a la conformación de un aparato burocrático público) no era exclusivo del sector conservador, representado por la Iglesia (católica en el caso de Francia principalmente) y la clase terrateniente. Los liberales no necesariamente

la libertad humana y el pleno desarrollo intelectual de los individuos, otros sectores—los cuales terminarían por imponerse para construir posteriormente los sistemas educativos modernos—enfaticaban la necesidad de servicios educativos con un acento en el control social que éstos suponían, buscando constituir una moral pública y suscribir los valores políticos del nuevo régimen, en detrimento de la emancipación individual. No ha de sorprender la prevalencia de esta segunda acepción, toda vez que, posterior al conflicto armado y a las confrontaciones sociales que esto generó, resultaba necesario definir los instrumentos para difundir y socializar los valores del nuevo grupo dominante. En palabras del historiador Eric Hobsbawm, este momento perfiló a la educación como la institución nacionalizadora y reproductora más adecuada,⁵⁹ siendo su trabajo a la vez sutil y complejo.

LIBERALISMO, ESTADO Y EDUCACIÓN EN MÉXICO

Europa fue el escenario del surgimiento del Estado liberal y del creciente involucramiento de éste en la conformación de sistemas educativos públicos. Las diferentes posturas ideológicas en la materia no tardaron en cruzar fronteras. En la Nueva España a comienzos del siglo XIX, comenzaron a ser incorporados diversos elementos del liberalismo europeo en la retórica de los grupos independentistas. Las reformas borbónicas, así como la invasión napoleónica a Francia, marcaron de manera significativa el desarrollo del liberalismo español y, con ello, la construcción de un discurso propio en la Nueva España. Como señala

eran más afines a la idea de una educación de masas que sus pares conservadores, basta el tratado en educación *Émile* de Jean-Jacques Rousseau en donde el autor señala que el pobre no tiene necesidad de educación. Bourdieu, por su parte señala que cuando los ilustrados franceses desarrollaron la idea de una educación nacional mantuvieron el sesgo estamental, negando la idea de una educación popular. Liberales y conservadores temían que la educación popular significase “abrir la caja de pandora” y que ello supusiera un rompimiento total con los valores ya sea de la creciente clase burguesa o de los sectores más tradicionales. Véase Andy Green, *op. cit.*, p. 39 y Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, *op. cit.*, p. 58.

⁵⁹ Manuel de Puelles, *op. cit.*, s.p.

Beatriz Zepeda, ya en 1809—apenas un año antes del inicio del movimiento independentista mexicano—Gaspar Melchor de Jovellanos, célebre liberal español, había manifestado la necesidad del papel preponderante de la Corona española en la definición de contenidos y medios de instrucción, aplicables para todo el reino—incluida la Nueva España.⁶⁰ Lo anterior se volvía apremiante ante la influencia que ejercieron las ideas revolucionarias de los franceses, que ocuparon gran parte del territorio de la España peninsular de 1808 a 1813.

Durante los años de ocupación francesa y, en gran medida, como reacción a la publicación del Estatuto de Bayona,⁶¹ fue promulgada la Constitución de Cádiz (1812), que establecía, por vez primera, el régimen de educación oficial en todos los territorios del Imperio español. La Constitución señalaba la obligación de las instituciones reales para enseñar a la niñez un “catecismo político a la par de un catecismo religioso”, esto es, manteniendo un sesgo clerical, pero advirtiendo ya la voluntad de instruir a las jóvenes generaciones en los valores políticos liberales. Conviene recuperar lo señalado por Roberto Breña quien afirma que, si bien los elementos doctrinales de origen francés fueron importantes en la constitución gaditana, la invasión napoleónica obligó a reformistas y liberales españoles a realizar auténticas maniobras ideológicas (un ejemplo sería la relación entre la Iglesia católica y el Estado español liberal) que definirían la ambigüedad en las configuraciones sociopolíticas de la península y de las colonias americanas en vías de emancipación.⁶²

⁶⁰ Beatriz Zepeda, *Enseñar a la nación. La educación y la institucionalización de la idea de nación en el México de la Reforma (1855-1876)*, México, CONACULTA-FCE, 2012, pp. 134-135

⁶¹ El Estatuto o Constitución de Bayona fue la carta magna promulgada por José Bonaparte como Rey de España. Documento que, dado su origen francés, ya advertía elementos de un liberalismo moderado como una incipiente división de poderes (aunque con la figura del Rey aún preponderante), así como el respeto a los derechos ciudadanos.

⁶² Roberto Breña, “El primer liberalismo español y la emancipación de América”, *Revista de Estudios Políticos*, 121 (2003), p. 265.

México ya había iniciado su movimiento de independencia (1810-1821) al promulgarse la Constitución de Cádiz; documento que representa un “intento” político de la península para zanjar las diferencias con los independentistas americanos. Por su parte, la elite criolla recibió de manera discrecional el ideario liberal de la península, así como las ideas que habían traído consigo los invasores franceses. Retomando a Roberto Breña, tanto en la península como en las futuras naciones de América, se mantenía una dicotomía entre tradición y reforma. Por un lado se avanzaba con decisión en la estructuración de una retórica estatal liberal, con un acento importante en la conformación de una empresa educativa pública y, por el otro, se mantenía el papel de la Iglesia católica—más fuerte que la peninsular—como institución predominante en el ordenamiento social.⁶³

Como apunta Zepeda, “más allá de la disposición de la tierra mexicana al liberalismo, esta doctrina inspiró a un segmento significativo de la élite política desde los primeros días del movimiento independentista”.⁶⁴ Aunque poco convencidos de las bondades de una educación masificada, los liberales mexicanos de la primera mitad del siglo XIX estaban conscientes de la importancia de conformar una estructura burocrática especializada en la transmisión de conocimientos comunes a toda la población. Para ello, el peso referencial de la Constitución de Cádiz fue determinante. Los primeros años del México independiente exigían la construcción de una idea de nación mexicana, y para lograr tal fin era indispensable comenzar a dotar de medios al Estado.

Esta construcción empezaba por contemplar, eventualmente, el rompimiento con las fuerzas opuestas al Estado liberal, en particular con corporaciones tradicionales como la Iglesia Católica, la cual, aunque no ejercía un pleno monopolio en la provisión de educación,

⁶³ Roberto Breña, *op. cit.*, pp- 273-274.

⁶⁴ Beatriz Zepeda, *op. cit.*, p. 85.

aprovechaba el arraigo del catolicismo en el país y la falta de presencia gubernamental en buena parte del territorio para educar a las jóvenes generaciones a partir de un programa con fuerte contenido religioso. Habría que esperar poco más de un siglo para que el Estado mexicano pudiese tener los recursos políticos, económicos y sociales suficientes para impulsar prácticas decididas en materia educativa, mismas que permitiesen la conformación, en el imaginario colectivo, de una imagen de Estado liberal educador.

Durante buena parte del siglo XIX y, como se verá en los capítulos siguientes, en las primeras décadas del siglo XX, el Estado mexicano buscaría crear un aparato burocrático e instituciones capaces de proveer servicios educativos compatibles con sus necesidades y adherentes a su programa político, lo anterior mediante la movilización de recursos diversos por parte de los grupos dominantes. Asimismo, siguiendo a Margaret Archer,⁶⁵ desde el Estado, estos grupos seguirían una estrategia para combatir, en mayor o menor medida, el “monopolio” que había mantenido la Iglesia Católica. Lo anterior mediante constreñimientos legales y el reemplazo de ésta mediante la construcción de escuelas, la formación de maestros y el establecimiento de autoridades educativas civiles.⁶⁶

⁶⁵ Margaret Archer, *The Social Origins of Educational Systems*, London, Sage, 1979, *passim*.

⁶⁶ La influencia del liberalismo francés y español permearía en buena parte del siglo XIX en México, y con ello en las aproximaciones del Estado a la educación. El Reglamento General de Instrucción Pública (1821) aunque no tuvo vigencia, fue un documento de gran influencia durante buena parte del turbulento siglo. En éste ya se preveía que “toda enseñanza costada por el Estado o dada por cualquier corporación con autorización del gobierno será pública y uniforme”. La Constitución de 1824, situó la educación bajo el auspicio de los ayuntamientos, algunos de los cuales, dada la fuerte influencia francesa y española, buscaron enseñar en las escuelas los derechos y deberes del hombre. Lo anterior sin mucho éxito, dada la insolvencia económica de las arcas locales y el peso aún preponderante de las escuelas auspiciadas por la Iglesia católica. El esfuerzo por una educación pública continuaría con los liberales de la segunda mitad del siglo XIX, en momentos en donde la confrontación Estado-Iglesia fue de gran impacto. La Constitución de 1857 y la consecuente Guerra de los Tres Años entre liberales y conservadores, así como el colaboracionismo de los sectores conservadores durante la invasión y ocupación francesa, convencieron a los liberales más reacios de la importancia vital que tenía secularizar la instrucción pública y ponerla bajo control del gobierno. La escuela se convirtió en el instrumento más importante para ganarse la conciencia de los mexicanos y con ello socializar los valores de la clase liberal. Muestra de ello fue la Ley de Instrucción Pública de 1867 que señalaba que “Difundir la ilustración en el pueblo es el medio más seguro y eficaz de moralizarlo y establecer de manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las Leyes”. Véase Beatriz Zepeda, *op. cit.*, pp. 139-147.

EDUCACIÓN Y ESTADO. APUNTES FINALES PARA UN ANÁLISIS DE PROYECTOS

Los elementos hasta ahora expuestos suponen el punto de partida para el análisis que se llevará a cabo en los siguientes capítulos sobre la manifestación de un proyecto de Estado en materia educativa en México; análisis que comprenderá el período postrevolucionario—particularmente las décadas de 1920 y 1930—y el período modernizador que inicia en las últimas décadas del siglo XX y cuyos elementos distintivos están vigentes. Al abordar estos dos momentos históricos será posible advertir la coyuntura social, económica, política y cultural que permitió la configuración de un cierto tipo de Estado y, con ello, la articulación de cierto proyecto educativo. Como se mencionó a lo largo de este primer capítulo, las definiciones e instrumentaciones de un proyecto en educación dependen del resultado de la lucha entre grupos que buscan detentar el control relativo de los aparatos estatales. El carácter dinámico de la educación como fenómeno social proviene, por lo tanto, de esta incesante interacción entre grupos sociales, que buscan imprimir sus preferencias y su agenda política en varios ámbitos del Estado, en particular de la educación, dada su naturaleza constructora, reproductora y dinamizadora del orden social.

La educación, en palabras de Fernando de Azevedo, es un “factor activo en la medida en que puede servir como mecanismos auxiliar a las transformaciones colectivas”.⁶⁷ El mismo Durkheim, aunque conservador en sus conclusiones sobre la evolución de los hechos sociales, no negó el potencial que la educación tenía para detonar el cambio social—en función, claramente del dinamismo que inyectaba la lucha entre grupos por el control de los mecanismos de violencia simbólica. Al ser parte de la sociedad y de la interacción que esto supone, es natural que la educación cambie y se adapte a las modificaciones de los fenómenos

⁶⁷ Fernando de Azevedo, *op. cit.*, p. 100.

sociales, a las modificaciones del—y en el—Estado mismo, con la intención de cumplir con su función socializadora.⁶⁸

La educación como hecho social no es la solución última a distintas problemáticas dada su fuerte interrelación con otros fenómenos sociales y al ser, en buena medida, una importante arena en la que grupos contrarios buscarán hacerse del control de recursos de dominación. Si bien es cierto que la educación es una agencia vital para el proceso de formación estatal y un rasgo preponderante en la configuración de una sociedad determinada, no es posible atribuirle todos los problemas actuales ni depositar en ella todas las esperanzas sociales. La escuela, el sistema educativo, y en última instancia el proyecto de Estado en educación son productos de su tiempo y de los equilibrios entre grupos que buscan imponer su agenda mediante el control de estructuras políticas, económicas y culturales. A fin de continuar con el análisis de la educación como proyecto de Estado en México y poder elaborar conclusiones para reafirmar la vigencia y legitimidad de la intervención estatal en la materia conviene estudiar con detenimiento las manifestaciones más distintivas del fenómeno en la historia reciente de México. Así, la presente tesis acompaña a Durkheim en que:

Mucha de la discusión se ha centrado en qué lugar debe asignarse a la educación en la organización y la vida en general de la sociedad. Pero el problema carecerá de solución si uno no sabe cómo se conformó la organización escolar, cuándo adquirió sus rasgos característicos [...] El futuro no puede ser evocado de la nada; sólo podemos construirlo con los materiales que el pasado nos ha legado.⁶⁹

⁶⁸ Al respecto, De Azevedo señala que “en el estudio de los fenómenos de la Educación, es preciso tener siempre a la vista como idea directriz ese sentimiento o esa noción de pluralidad y variedad de los agentes, de los medios, de las instituciones, por las cuales se realiza el proceso de la educación. Todos los medios de que disponen las sociedades, entre primitivas y civilizadas, se aplican a la asimilación de los individuos, a la fabricación del mismo hombre en una época y sociedad determinadas; los medios varían y efectivamente han variado pero la función social de la educación permanece idéntica”. *Op. cit.*, p. 118.

⁶⁹ Émile Durkheim, *op. cit.*, p. 107.

CAPÍTULO II. LA IDEA DE ESTADO EN EDUCACIÓN: EL PROYECTO POSTREVOLUCIONARIO

“La centralización no es mala en sí
misma, la unidad de autoridad es
indispensable por civilizadora, en cierto
periodo de evolución de los pueblos
[...].”

Gregorio Torres Quintero

INTRODUCCIÓN

Al hablar de un fenómeno como el educativo resulta necesario analizar las condiciones sociales, económicas y políticas bajo las cuales se desarrolla. Los rasgos que la educación adquiere dependen del significado y peso otorgado por los grupos dominantes del momento. Desde la Revolución Francesa, se ha considerado al Estado como la institución más adecuada para la regulación de la educación popular por ser una actividad fundamental para su legitimación, construcción y reproducción. México, en sus más de doscientos años de vida independiente, experimentó la educación como un fenómeno estatal en diversos momentos. En un inicio, existió un frágil, cuando no inexistente, apoyo a la educación, que correspondía con la inestabilidad política del país durante el siglo XIX.

Los gobiernos que sucedieron a la Revolución Mexicana, dieron paso a una idea de Estado social con un importante componente en el ámbito educativo que se plasmó en la Constitución de 1917. Se trata de la historia no sólo del surgimiento del Estado moderno y sus instancias educadoras, sino también de la irrupción de la noción de espacio público como lugar de libertad, igualdad y conducción a una meta común; ámbito en donde a todos los mexicanos les será posible la apropiación de conocimientos y formas de comportamiento.

Todos ellos elementos definidos a partir de un discurso estatal que marcaría buena parte del siglo XX. De esta manera, el propósito de este segundo capítulo es presentar el origen, definición e implementación del proyecto educativo del Estado mexicano postrevolucionario, ello a partir de los elementos teóricos desarrollados en el capítulo anterior. Se trata, por lo tanto, de un análisis empírico de las manifestaciones estatales en la educación en un periodo particularmente convulsivo de la historia nacional, destacando en todo momento el rasgo social y dinámico del hecho educativo.

AUSENCIA DEL ESTADO

La historia social y política de México encuentra en el siglo XIX un escenario de cambios y contrastes. Por un lado, México logró después de trescientos años de dominación española su independencia. Por el otro, consecuencia de esta libertad, líderes de la época debatieron a lo largo de aquél siglo sobre qué camino debería seguir el nuevo Estado. México emergía como nación independiente, país que buscaría constituirse como un Estado moderno, influido considerablemente por su vecino Estados Unidos de América. Era fundamental la formación de ciudadanos con los más altos valores morales, cuyas habilidades permitirían al país progresar. Rápidamente, bandos liberales y conservadores vieron en las escuelas del Estado, los medios para la anhelada prosperidad.⁷⁰

La realidad demostraría los límites del discurso político frente al problema de una carencia casi total de una institución socializadora consolidada en el país. Fuera de la Ciudad de México y algunas capitales estatales era poco común encontrarse con escuelas. Las

⁷⁰ Anne Staples, “Panorama educativo al comienzo de la vida independiente” en Josefina Zoraida, *Ensayos sobre la historia de la educación en México*, México, COLMEX, 1981, p. 101.

condiciones sociales y económicas de un país que apenas comenzaba a pensarse dificultaban la expansión de servicios educativos y el Estado simplemente no tenía aún el poder político, económico y administrativo para dotar de escuelas a la población nacional.

Ante la imperiosa necesidad de generar vínculos y lealtades entre la población respecto al nuevo Estado, los gobernantes desde Agustín de Iturbide adoptaron una visión pragmática de la Educación, al entenderla como un mecanismo de producción y reproducción de buenos y obedientes súbditos. En los círculos letrados de la época abundaban las reflexiones en torno a la educación como forjadora de identidad y lealtad, principio que, como se mencionó en el capítulo anterior, tuvo su origen en el movimiento ilustrado.

Muchas escuelas, tanto en la capital como algunos estados estaban bajo el control de misiones católicas. Éstas habían sido las primeras en administrar los sistemas de enseñanza desde la época colonial. Protagonistas de la educación estatal como Justo Sierra y José Vasconcelos, reconocerían en su momento que, la educación pública como esfuerzo sistemático y organizado, tuvo en las órdenes franciscana, dominicana y jesuita a sus iniciadores.⁷¹ Para finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el Estado mexicano aún no tenía la fuerza para hacerse sentir en el ámbito educativo, los servicios eran escasos cuando no inexistentes, permaneciendo el individuo arraigado en la esfera privada. Se trata de una sociedad cuyos vínculos son prácticamente imperceptibles ante la ausencia material de un orden general y común representado por las instituciones del Estado.⁷²

⁷¹ Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934: la problemática de la educación mexicana durante la revolución y los primeros lustros de la época posrevolucionaria*, Tomo 2, México, Centro de Estudios Educativos, 1986, p. 320.

⁷² El primer atisbo de sistema educativo en México fue posible gracias a la Compañía Lancasteriana (surgida en Inglaterra en el siglo XVIII por iniciativa de Joseph Lancaster) que comenzó a trabajar en México (con la promoción del rito masónico escocés) en 1842, gracias a la concesión del entonces presidente Antonio López de Santa Anna para proveer educación primaria en toda la república. Las escuelas lancasterianas

EL ESFUERZO PORFIRISTA

Clausurada la Compañía Lancasteriana en 1890,⁷³ el presidente Díaz encomendó a sus colaboradores a organizar y reglamentar la educación primaria en el país. Un año antes, quien sería uno de los principales defensores de la educación pública de Estado, Justo Sierra, había organizado un Congreso Nacional al cual asistieron representantes de autoridades estatales y en donde comenzó a perfilarse un proyecto que garantizara educación básica en todo el país.

La inquietud que manifestó Díaz respecto a la capacidad para disponer de un aparato administrativo a cargo de la educación nacional no era trivial; respondía a sus deseos por expandir el poder central, por incorporar a contingentes importantes de la población a la racionalidad política, económica y social de la capital. La educación pública era el instrumento para romper al mismo tiempo con el parroquialismo latente en México, y para buscar desprender al individuo del dominio de agentes locales, particularmente los jefes políticos, los gobernadores y la Iglesia católica. Enrique Rébsamen, notable pedagogo, llamaba a que el Estado adoptase a la educación pública como prioridad nacional. La escuela buscaría “convencer” a todos los mexicanos sobre su pertenencia a una gran familia; unidad nacional que tendría en el espacio público de la escuela, su escenario de acción y difusión.

buscaban acercar a la población a los conocimientos básicos a los rasgos característicos de una sociedad civilizada y ordenada, orientada al crecimiento y progreso. Los centros educativos eran nombrados de acuerdo a los valores que el recién nacido Estado quería transmitir a su población: reforma, igualdad, libertad, progreso y fraternidad. Muchas de estas escuelas fueron el primer contacto de la población con dinámicas orientadas a lo público. La enseñanza primaria gratuita era uno de los ejes que conducían el trabajo de la compañía, siendo considerada por sus integrantes como uno de los principales cuando no el más poderoso de los instrumentos para el engrandecimiento de la población. Su comprensión de la realidad mexicana permitió a la Compañía identificar necesidades que serían después incorporadas en el discurso y en la política educativa de los regímenes revolucionarios. Sin embargo, conflictos con la Iglesia Católica, la dispersión poblacional, la falta de infraestructura y las turbulencias políticas limitaron los alcances de los esfuerzos de la Compañía. Véase Alejandra Vigil, “La Compañía Lancasteriana a través de su órgano de difusión en 1870: El Porvenir de la Niñez”, Ponencia presentada en las jornadas Académicas 2000, noviembre 21-24, Auditorio del IIB en <http://bibliobal.bibliog.unam.mx/iib/gaceta/enemar2001/gac04.html>

⁷³ Josefina Zoraida, *Nacionalismo y Educación en México*, México, COLMEX, 1988, p. 94.

La voluntad de Sierra, Rébsamen y otros importantes educadores de la época permitió que en 1891 pudiese celebrarse el Segundo Congreso de Instrucción Pública. Ahí, las discusiones avanzaron, permitiendo la promulgación de la Ley de Instrucción Pública. Avance de enorme importancia, pues significó la entrada del Estado a la educación, aunque con una limitante importante: la ley tenía jurisdicción únicamente en la Ciudad de México y en los territorios de Tepic y Baja California. No obstante, el entonces Ministro de Justicia e Instrucción, Joaquín Baranda,⁷⁴ difundió entre los gobernadores los preceptos rectores de la ley a fin de generar interés en constituir un esfuerzo educativo nacional.

En el gobierno de Díaz parecían ver en la educación la respuesta a muchos de los problemas para la construcción nacional. Uno de estos dilemas era la integración o asimilación de la población indígena del país. Fue hasta el Congreso Pedagógico de 1889 que fueron reconocidas las facultades intelectuales de la población indígena y la imperiosa necesidad de incorporarlos a la sociedad mexicana⁷⁵. Así, el espacio escolar era el medio más adecuado para civilizar e integrar a los contingentes indígenas. Se entreveía ya un programa político con énfasis en la educación universal, unificadora y civilizatoria. Aunque la centralización política rebasaba aún las posibilidades del gobierno ya entonces representaba un medio indispensable para alcanzar la unidad nacional.⁷⁶

⁷⁴ Resulta interesante notar las responsabilidades atribuidas a este Ministerio: Instrucción y Justicia como las caras de una misma moneda que apuesta por el adoctrinamiento, disciplina y coerción de los individuos. Nuevamente es posible hacer un paralelismo con las ideas que, sobre educación y disciplina, describió Michel Foucault en *Vigilar y Castigar*, obra ya analizada en el capítulo anterior.

⁷⁵ Engracia Loyo, *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México 1911-1928*, México, COLMEX, 1999, pp.15-16.

⁷⁶ Fueron pocos los estados con la capacidad y voluntad para sostener servicios educativos propios. Aunado a esto, los contenidos pedagógicos y la normatividad aún no estaban armonizados en el país. Sin embargo, estados como Veracruz fueron clave en la construcción de un discurso nacional educativo, principalmente con la creación de la Escuela Normal de Jalapa en 1886, institución paradigmática y clave en la formación de maestros, así como en la transmisión del espíritu nacionalista mexicano que comenzaba a ganar fuerza.

La aportación más importante de este período fue la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA) el 16 de mayo de 1905,⁷⁷ organismo que encabezó Justo Sierra y que se encargaría de la construcción y reproducción del *ethos* nacional bajo los principios de orden y progreso.⁷⁸ Este hecho significó no sólo el apoyo presidencial para extender la educación, sino también la voluntad por centralizar y homogeneizar los servicios educativos. La jurisdicción de la nueva dependencia se limitaba a la Ciudad de México y a los territorios federales, en gran medida debido a la incapacidad administrativa y presupuestaria del gobierno y a la oposición de algunas entidades.⁷⁹ La educación pública siguió siendo una buena intención inalcanzable para la mayoría de la población. Profundas desigualdades, vejaciones contra la población indígena y rural, el rechazo de poderes fácticos locales, la falta de maestros y recursos, así como el creciente descontento social frenaron los deseos de Sierra por expandir la educación al resto del país.

LA REVOLUCIÓN: LABORATORIO EDUCATIVO

Los ecos de Sierra por crear una religión cívica capaz de unificar a las regiones y pueblos del país se escucharon durante los años belicosos de la Revolución Mexicana. Combatientes, líderes e intelectuales buscaban instaurar un proyecto de Estado diferente al régimen

⁷⁷ La SIPBA anteriormente había pertenecido al Ministerio de Justicia e Instrucción bajo la forma de Oficialía Mayor y posteriormente Subsecretaría

⁷⁸ Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 99.

⁷⁹ Destaca, sin embargo, la voluntad de Justo Sierra para hacer de la SIPBA y de los servicios provistos por ésta, instrumentos para “salvar a una nación anquilosada en individualismos, arraigos regionales y egoísmo”. De esta manera, Sierra trazaba ya la idea de que la escuela—como espacio público de socialización—debía ir más allá de su función instructiva, la escuela debía educar en valores cívicos, en aspiraciones comunes a las generaciones de mexicanos. La escuela debía, por lo tanto, ser creadora, reproductora e innovadora siempre buscando satisfacer los ideales y exigencias nacionales. La Ley de Educación Primaria, promulgada en 1908 sancionaría al Estado como el responsable innegable de la educación popular bajo los principios de gratuidad, obligatoriedad y laicismo. Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 102.

Porfirista y alejado de las discordias y desuniones decimonónicas. Cada uno de los bandos combatientes buscaría, tal y como se mencionó en el capítulo I, apropiarse de los medios de dominación y con ello definir el programa político, económico y cultural del Estado mexicano moderno.

El Estado era recurrente en el discurso político como la estructura que sostendría y daría rumbo al país. La constitución de un Estado fuerte representaba⁸⁰ un prerrequisito para la búsqueda de la unidad nacional y la homogeneidad en espacios económicos y sociales. La esfera estatal, aparece desde esos años como la única con la capacidad de reparar el tejido social⁸¹. El Estado, en palabras de Gregorio Torres Quintero, debía ser el actor que proveyera el bienestar social a los ciudadanos; y como representante de la sociedad sería el principal defensor de la niñez de los peores enemigos para el progreso: la ignorancia y la falta de cohesión social.⁸²

Tras varios años de lucha, primero para deponer a Porfirio Díaz y posteriormente para lograr la caída de Victoriano Huerta, era necesario articular la idea de orden público sustentado en un nuevo cuerpo legal en donde quedasen plasmados los anhelos y deseos de los artífices del movimiento revolucionario⁸³. El grupo triunfante de la revolución mexicana, primero con Madero a la cabeza y a la muerte de éste con Venustiano Carranza, se daría a la tarea de articular un proyecto de país, una subjetividad políticamente organizada⁸⁴, que

⁸⁰ Y en tiempos recientes la vuelta al Estado representa una urgencia nacional como se manifestará en el tercer capítulo de la presente tesis.

⁸¹ Gabriela Ossenbach, “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (1993), p. 3.

⁸² Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 106

⁸³ *Ibid.*, p. 151.

⁸⁴ Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (editores), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, 1994, p. XVIII.

buscara atender la centralización de la vida política, con mayor o menor fuerza dependiendo de los momentos políticos,.

Entre 1910 y 1920, varios grupos revolucionarios comenzaron a implementar en las diferentes regiones del país sus planes y proyectos políticos. Abundaron las revueltas y acomodos locales en donde los grupos victoriosos negociaban espacios para el Estado en plena creación. En palabras de Alan Knight, fue un periodo donde la operación política y social descansará en *low politics* (política desde la base), toda vez que no había una institución superior unificadora capaz de orquestar o imponer una retórica al resto de la población. Por lo tanto, se trata de años fundamentales de reacomodos y posicionamientos en donde la élite revolucionaria buscó atraer a la población al dominio público. Años que, en consecuencia, fueron precursores necesarios del periodo estatista (*high politics*, macropolítica) que viviría México entre 1920 y 1930.⁸⁵

Es importante considerar que para entonces la operación política era aún fragmentada. Las facciones del grupo revolucionario compartían algunos ideales y diferían en otros. Algunos veían con más entusiasmo la presencia del Estado, otros consideraban que la defensa total del Estado implicaba una vuelta al centralismo excesivo, por lo que buscarían recuperar la esencia federalista con la cual el país había quedado constituido desde el siglo XIX.⁸⁶ Durante el breve gobierno de Madero (1911-1913), los recursos destinados a la SIPBA fueron mínimos, centrándose la política educativa en la apertura de más escuelas

⁸⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁶ En esta última corriente ideológica se encontraban Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, quienes rechazaron constantemente la ampliación de la esfera central, manifestando así su adherencia a una corriente más liberal de pensamiento económico y político. Lo anterior se debió en gran medida a su cercanía con grupos económicos que veían en la ampliación del Estado una amenaza a sus intereses.

rudimentarias. La presencia Estatal a través de escuelas—en muchos lugares serían los primeros espacios públicos—generaba desconfianza entre los grupos de poder locales, pues ésta supondría un eventual cuestionamiento a sus prácticas de dominación sobre la población.

La tibieza con la que los gobiernos de Madero y Carranza actuaron en materia educativa no impidió que el discurso en pro de la educación pública cobrara más fuerza. La noción de educación como hecho social sería una tendencia que crecería en importancia durante las primeras tres décadas del siglo XX. Desde los derroteros ideológicos de la clase política revolucionaria, Estado y educación eran agentes con una relación dialéctica. Era el Estado, recuperando el pensamiento de Durkheim, el órgano máximo del pensamiento social; órgano de disciplina moral que buscaría traer el anhelado desarrollo del país. A su vez, la educación probaría ser una de sus instituciones más importantes para tal propósito.

En 1910, cuando Díaz partió rumbo al exilio a Francia—cuna del modelo occidental de educación pública y de la idea de Estado en Educación⁸⁷—México registraba más del 80 por ciento de la población analfabeta, la mayoría vivía y trabajaba en el campo, desconociendo el español y recelosos de los agentes externos. El tardío impulso que Jorge Vera Estañol había dado a la creación de escuelas rudimentarias apuntaba sobre todo a la asimilación de la población indígena. Bajo una idea tradicional de nación, las escuelas rudimentarias se encargarían de “civilizar” a las poblaciones indígenas enseñándoles a hablar, leer y escribir en castellano, así como algunas operaciones matemáticas básicas. Con

⁸⁷ Para mayor información véase Jacques Ozouf y Mona Ozouf, *La République des Instituteurs*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.

ello surge un debate que duraría hasta los años treinta del siglo XX. La cuestión indígena debía resolverse para forjar una nación próspera y unida.

En oposición a la asimilación estricta se encontraba el antropólogo Manuel Gamio, para quien el Estado debía integrar a las poblaciones indígenas, no asimilarlas simplemente bajo el argumento de que su cultura era inferior a la occidental. Para Gamio, la unión simbólica de las culturas a través del mestizaje materializaba la armonía necesaria para construir un Estado. El espacio público sería el “yunque para forjar la nueva patria hecha de hierro y bronce confundidos”⁸⁸. Los herreros serían los revolucionarios de México. Se asomaba con ello un proyecto de Estado; su constitución era compartida por todos, no así sus alcances y sus límites.

¿Estado central fuerte o soberanía irrestricta de las entidades? ¿Asimilación o integración? Estos fueron los debates de construcción estatal que dominaron por décadas el escenario político y que enfrentaron a grupos que buscaban hacerse del control de las incipientes estructuras estatales. Sin importar el bando ideológico, resultaba indispensable para los grupos confrontados definir el tipo de Estado y cuáles prácticas seguiría en materia educativa. Desde 1911 Jorge Vera Estañol, titular de la SIPBA, había defendido la articulación de un proyecto federal en educación, con una importante participación del gobierno central:

El régimen federal y la soberanía de los estados son principios de equilibrio político dentro de nuestra constitución [1857] pero no

⁸⁸ Manuel Gamio, *Forjando Patria*, México, Porrúa, 1960, p.183.

han de ser ni pueden ser fundamento del monopolio de la instrucción, o mejor dicho de la ignorancia.⁸⁹

Con Victoriano Huerta en el poder—febrero de 1913 a julio de 1914— el presupuesto para la educación aumentó de 7.48 por ciento a 9.86 por ciento.⁹⁰ Sin embargo, fueron años políticamente complicados. Los levantamientos en contra del dictador cobraron mayor fuerza, limitando con ello la disponibilidad de financiamiento para la educación pública. Asimismo, la salida de Vera Estañol de la SIPBA restó continuidad y fuerza a la empresa educativa.

o **El Maestro y la Revolución**

Tal y como se presentó en el Capítulo I, la lucha entre grupos por el control de las estructuras estatales implica la conformación de una retórica que cimiente la imagen y las prácticas del Estado que se desea constituir. Para lo cual, estos actores en conflicto se valdrán de recursos económicos, humanos, políticos y culturales diversos. En el discurso revolucionario era central apelar a la (re)construcción del Estado y la nación mexicana, entendida como lengua, creencias y valores comunes. En este contexto, las escuelas surgen como vehículos para la diseminación de símbolos cívicos para cohesionar a la población. Los maestros, por su parte, cumplirán la tareas de transmitir, generación tras generación, los elementos constitutivos de la nación mexicana. Escuelas y maestros mostraron ser determinantes para establecer actitudes y comportamientos de las generaciones más jóvenes. Por ello, no debe sorprender lo que Francisco Bulnes señalaba al decir que “es posible medir el valor de la escuela primaria popular en México con sólo darse cuenta de la parte decisiva que tomaron los

⁸⁹ Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 25.

maestros en la Revolución”.⁹¹ A diferencia de otros elementos intelectuales como abogados y políticos, el maestro tenía la ventaja de combinar, en su figura, el respeto y la confianza popular.

El docente fungía innumerables veces como gestor de conocimientos, recursos materiales y económicos para sus comunidades. Sus dificultades económicas le permitían ser empático con las carencias sufridas por la mayoría de los mexicanos. Ante las oportunidades que posibilitaba la caída del régimen de Díaz, muchos maestros engrosaron los contingentes revolucionarios, teniendo presentes las carencias de sus comunidades de origen. Su peso en la organización comunitaria les facilitó el reclutamiento de fieles a la causa revolucionaria.

La importancia del maestro en la Revolución no concluyó con el término del conflicto militar. En los años de construcción estatal los maestros fueron apoyo de campesinos y obreros en aspectos no necesariamente vinculados con su labor en el aula. El lugar privilegiado de interlocución del docente, esto es, estar ubicado entre la población y las instituciones públicas (de las cuales forma parte y para quienes transmite un mensaje estandarizado) probaría ser determinante para los periodos más marcados de construcción estatal. Conviene recordar que personajes como Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se habían desempeñado como docentes previo a la gesta revolucionaria.

- o **La Constitución Política de 1917. Ideas para la conformación de una nueva imagen estatal**

⁹¹ James D. Cockcroft, “El maestro de primaria en la Revolución Mexicana”, en Josefina Zoraida, *La Educación en la historia de México*, México, COLMEX, 1992, p. 147.

La construcción del Estado moderno mexicano exigía cristalizar las demandas en un ordenamiento común a todos los mexicanos, esto es, una nueva constitución. Este documento definiría la vocación del Estado frente a la sociedad y proveería los medios necesarios para asegurar su consolidación y continuidad. La promulgación de la Constitución de 1917 significó la construcción formal de una idea de Estado como ente regulador de la vida social y económica del país, en el instrumento por excelencia del poder político. Las acciones del grupo en el poder confirmarían esto: un Estado que ampliaría sus ámbitos de influencia, que redefiniría relaciones económicas, políticas y culturales desde el ámbito local más reducido hasta el ámbito nacional. En materia educativa, la Constitución abriría las puertas a la intervención estatal y con ello a la lucha entre el grupo al mando de las instancias estatales y grupos de poder tradicionales. Ambos con su propia agenda, con prácticas distintivas en la materia y defensores de imágenes estatales antagónicas.

La elaboración del texto constitucional, en particular del artículo tercero consagrado a la educación, fue motivo de acaloradas discusiones en el seno del constituyente. Respecto al artículo tercero se formaron dos grupos, cada uno buscaba que los artículos de la constitución consagraran los cambios por los cuales habían luchado.⁹² El aspecto que más preocupaba era el significado de educación laica. Como se describió anteriormente, la Iglesia católica había estado a cargo de un número importante de pequeñas escuelas a lo largo del país, centros en donde se asegura la total adherencia del individuo a la doctrina católica, incluso cuando esta era combativa a los ordenamientos civiles. México había además sufrido de innumerables conjuras por parte de algunos miembros del poder eclesiástico durante el

⁹² Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 109.

siglo XIX. Ante este contexto, un grupo dentro del constituyente radicalizó el laicismo establecido por Sierra. Para este grupo, no bastaba con hacer neutra a la educación pública; la educación pública debía ser un dominio ajeno a toda doctrina religiosa.

El líder constitucionalista Venustiano Carranza propuso otorgar libertad de enseñanza. Esto dejaba posibilidades a sectores privados para establecer escuelas de corte religioso. Tal propuesta fue rechazada por el grupo más radical, cuyo principal representante fue Francisco J. Múgica mismo que se apresuró a proponer ir más allá de la tibieza carrancista y volver laica la educación primaria elemental y superior, provista por establecimientos particulares. Es importante mencionar que ambos grupos estaban de acuerdo respecto a la necesidad de eliminar al clero de la enseñanza, era en los medios para lograr ese objetivo que surgían diferencias importantes⁹³. Para ambos el Estado debía hacerse del importante instrumento ideológico que representaba la educación, ello para garantizar, entre otras cosas la unidad nacional, el desarrollo equilibrado e inclusivo en el que participaran todas las clases y doctrinas dentro de una legislación que les proveyese y protegiese.

Finalmente, ambos grupos acordaron establecer una libertad de enseñanza a modo. El Estado velaría por la educación laica en las escuelas oficiales de educación primaria, así como

⁹³ Un acontecimiento que ilustra de manera exacta esta situación fue el posicionamiento del constituyente del bando conservador Alfonso Cravioto, quien frente a los posicionamientos del bando radical exclamaba “el triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa no está en aplastarla con leyes excesivas que sólo producirá reacciones desastrosas [...] sino en combatirla en su terreno mismo, multiplicando las nuestras”. Posiblemente, un posicionamiento de esta naturaleza hubiese limitado el impacto que en años posteriores tendría la desobediencia del poder eclesiástico en materia educativa. No obstante, la postura de Cravioto fue rechazada por los radicales para quienes era justo que el Estado restringiese el libre ejercicio del derecho de educar cuando este tenía mal efecto en la sociedad y obstruía su desarrollo. Múgica señalaba tajantemente que “si se declaraba la libertad la enseñanza para la participación del clero, con sus ideas rancias y retrospectivas, no se formarían generaciones de nuevos hombres intelectuales y sensatos [...] sino que nuestros vástagos recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarían de nuevo la patria, que la arruinarían y quizás la llevarían a la pérdida total de su nacionalidad”. *Loc. cit.*

en escuelas primarias elementares y superiores a cargo de particulares. Quedaba prohibido la dirección o establecimiento de escuelas por parte de algunos ministros de culto o corporaciones religiosas, pudiendo los particulares establecer escuelas siempre y cuando estuviesen sujetas a la vigencia oficial. La gratuidad sería una garantía asegurada por el Estado en los establecimientos a su cargo. Aunque el arreglo pareció satisfacer a las partes, no pasaría mucho tiempo para que los grupos comenzaran a ser más combativos, radicalizando sus posturas y llevándolos a desencuentros en la arena ideológica y militar.

o **La supresión de la SIPBA o el fracaso carrancista en la educación**

La Constitución reconoció la importancia del Estado en el ordenamiento de la compleja realidad social, política y económica del momento. En sus artículos se definían las prácticas que buscarían distinguir al proyecto estatal: la imagen de un Estado fuerte, garante de derechos y obligaciones, cuyas intervenciones públicas denotasen su marcada vocación social atendiendo las disparidades en el país, y buscando estar presente en todas las regiones para enfrentar a sectores opuestos. No obstante, el bando triunfante del movimiento revolucionario, representado entonces por Venustiano Carranza, aunque creyente de la figura del Estado, vio en el sistema federal estadounidense el modelo para el desarrollo del país.

Carranza distaba de los posicionamientos que clamaban por la centralización del poder político, entendida como la expansión del ejecutivo federal. La Educación sería uno de los ámbitos en los que Carranza consideraba la expansión federal como una intromisión. El titular de la SIPBA, Félix Palavicini, compartía la visión de Carranza respecto a restar poder

al ejecutivo federal, en este caso, a la propia SIPBA.⁹⁴ Palavicini consideraba como un hecho absurdo la centralización educativa, por lo que se apresuró a proponer la división de la SIPBA en departamentos con escasa vinculación. Se trató desde entonces, no sólo de la confrontación de dos tipos de aproximaciones a la educación de Estado, sino también del enfrentamiento entre grupos que buscaban imprimir sus preferencias en la configuración de cierto tipo de Estado. Por un lado, un modelo de Estado unitario, altamente centralizado cuya imagen es superior a los individuos e independiente de instituciones como la Iglesia, cuyas prácticas—notoriamente las políticas para conformar una educación nacional—respondiera a una lógica de intervención directa en un sector antes “olvidado por el Estado”. Por el otro se encontraba el modelo de Estado más liberal defendido por los miembros del gabinete de Carranza, con una imagen de Estado menos preponderante, fronteras sociales menos marcadas y con prácticas limitadas a aspectos claves de la vida política y económica del país, con la premisa de que esto no entorpeciere el actuar de gobiernos subnacionales y, en última instancia, de los individuos.

Así, en el artículo transitorio 14 de la Ley de Secretarías de Estado promulgada en abril de 1917 quedó suprimida formalmente la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes⁹⁵. Los artículos 16 y 17 de la misma ley, establecieron que las escuelas—rudimentarias, técnicas, normales—dependerían ahora de los ayuntamientos, quedando el municipio como el responsable de impulsar el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria. Lo

⁹⁴ Una muestra de la postura carrancista fue la disminución considerable al presupuesto de la SIPBA que pasó del 9.9 por ciento del presupuesto de 1913 a únicamente 0.9 por ciento en 1917. Ello significaría el desmantelamiento formal y material del proyecto de Justo Sierra y un retroceso en política y administración educativa. Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 26.

⁹⁵ La enseñanza elemental pasaría a los ayuntamientos y las escuelas del DF dependerían de la Dirección General de Educación.

anterior significó un reacomodo de poder favorable a los gobernadores y a los poderes fácticos locales. Algunos municipios recibirían apoyo económico de los gobiernos estatales a cambio del control pedagógico en la entidad. Los estados aseguraban así el sometimiento de muchos maestros, algunos con ideas demasiado radicales a decir de los grupos locales. La Iglesia católica celebró esta medida pues con ello aseguraba su influencia e incluso su control sobre varios establecimientos educativos.

Sin embargo, años de revueltas y conflictos en el país habían dejado a los municipios con pobre o nula infraestructura social y económica. Los recursos que éstos tenían eran insuficientes para sostener las escuelas. Aunado a esto, los salarios de los maestros se volvieron irregulares cuando no inexistentes. Los municipios pagaban muy poco y tardíamente a los docentes que vivían prácticamente al día. La situación se complicó al grado que muchas escuelas tuvieron que cerrar, desatendiendo a comunidades enteras. Carranza intentó recurrir a la iniciativa privada para establecer centros educativos. Sin embargo, estos centros fueron insuficientes e incosteables para la gran mayoría de la población. Los dos años que duró la educación en manos de los municipios fueron un fracaso para la educación pública. El parroquialismo se reforzó con el control de las escuelas por parte de los poderes locales. La supresión significó un triunfo para aquellas fuerzas que veían en la SIPBA un órgano constructor de orden estatal cívico y laico.

EL PROYECTO EDUCATIVO POSTREVOLUCIONARIO: UNA IDEA DE ESTADO EN EDUCACIÓN

La importancia que la Educación tenía en la construcción de un proyecto de Estado no era trivial; había adquirido una racionalidad política en sentido amplio. El espacio que facilitaba

la escuela era el escenario para formar ciudadanos; ello mediante la socialización de una serie de recursos simbólicos que permitirían la participación de los individuos en los múltiples planos de la vida social.⁹⁶ Recursos comunes a toda la población, articulados y defendidos por un grupo dominante.

La segunda década del siglo XX, marcada por el asesinato de Venustiano Carranza y la llegada del grupo sonorenses al poder significó la recuperación de los preceptos e ideales constitucionales de 1917 y con ello el decidido impulso de este grupo por conformar la imagen de un Estado central altamente interventor en la sociedad. Luego del fracaso de la municipalización, la educación pública se verá como un esfuerzo constante y continuo de socialización, por y para la creación y continuidad de la comunidad política nacional⁹⁷, y como piedra de toque para la construcción y reproducción de una cierta idea, imagen y prácticas estatales. El gran desarrollo que verá la escuela pública a partir de los años veinte significó la articulación de un doble proceso, de dominación social y de lucha popular, de sometimiento ideológico y de esfuerzos por conocer y transformar el inmovilismo burocrático hasta entonces imperante en el país.⁹⁸

Los años que corrieron de 1920 a 1940 fueron el inicio de un movimiento nacional en torno a la expansión de la escuela y del espacio público a cargo del Estado. En él se buscará uniformar prácticas, arraigar disciplinas y lealtades, encausando el quehacer de los mexicanos en torno a un mismo fin: el progreso del Estado emanado de la Revolución. Un proceso macropolítico que, sin embargo, se verá articulado y matizado en el plano micro por

⁹⁶ Emilio Tenti, *La Escuela vacía. Los deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad civil*, Buenos Aires, Losada, 1995, pp.27-28.

⁹⁷ Manuel Ulloa, *El Estado educador*, México, Editorial Jus, 1976, p. 301.

⁹⁸ Olac Fuentes Molinar, *Educación y Política en México*, México, Nueva Imagen, 1979, p. 29.

intereses y discrecionalidades locales. De hecho, la constitución de escuelas a lo largo y ancho del país provocará la manifestación de no pocos conflictos, en donde estuvieron en disputa intereses individuales, locales y estatales⁹⁹, haciendo que la expansión del Estado en Educación se diera de manera diferente dependiendo de la región. Así, la escuela local y el sistema nacional son el producto de una construcción social en la que coexistirán y se confrontarán diversos intereses, alejándose así de una visión enteramente homogénea o monolítica del quehacer educativo estatal.

o **Primeras acciones: el interinato de Adolfo de la Huerta**

Durante el interinato de Adolfo de la Huerta, la Revolución empezó a ser usada no sólo como una explicación al cierre de escuelas, también como la justificación para abrir más. Para construir al Estado pensado en la Constitución, el grupo sonorense¹⁰⁰ consideró indispensable apoyar y atraer a las clases populares. Había, por lo tanto, que recuperar el componente social del proyecto constitucionalista y traducirla en un proyecto de Estado. En palabras de Ossenbach, el grupo dominante atribuyó a la educación funciones tales como la integración de los distintos grupos sociales, culturales y étnicos, así como la creación de una identidad nacional y la tarea de legitimar el poder del Estado.¹⁰¹ Se advertía entonces la orientación general del proyecto educativo que se emprendería en los siguientes años. En definitiva, el propósito central era conseguir el consenso de manera que el Estado no se redujera a ser un

⁹⁹ Ruth Mercado, “La escuela en la memoria histórica local. Una construcción colectiva”, *Nueva Antropología*, 42 (1992), p. 73.

¹⁰⁰ Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón.

¹⁰¹ Gabriela Ossenbach, *op. cit.*, p. 2.

aparato de mando o represión, sino que mediante una red de organismos diese rumbo a la sociedad, buscando que la educación pública facilitara la movilidad social y la formación de ciudadanos:

Con la entrada enérgica del grupo triunfante de la revolución se buscará asignar al Estado, ya delineado en la Constitución, la tarea de la educación nacional y popular, se rompe con la noción liberal, favorecida por Carranza, de una función educativa no controlada centralmente, distribuida entre los poderes locales y abierta a la acción de las agencias privadas. En cambio se adopta una línea de Estado expansivo y fuerte [que busca satisfacer las garantías individuales plasmadas en la constitución], disponer a penetrar en todos los rincones de la vida social; interesado en impulsar un nuevo tipo de moralidad laica, regeneradora y una utopía mexicana que asocia el pasado y el futuro, integra a las clases sociales y a sus luchas y los disuelve en valores compartidos del progreso y destino nacional.¹⁰²

De la Huerta dispuso que el Departamento Universitario—constituido después de la supresión de la SIPBA—se conformara como un órgano cuya tarea sería orientar y vigilar la situación educativa del país, y hacerse cargo de las escuelas en el Distrito Federal.¹⁰³ La causa estatal encontraría a sus campeones dentro de la élite universitaria nacida hacia finales del siglo XIX.

De la Huerta atrajo a destacados miembros de “El Ateneo de la Juventud”¹⁰⁴ para que participasen en el gobierno. El político sonorenses designó a José Vasconcelos como rector de la Universidad Nacional y jefe del Departamento de Bellas Artes. Vasconcelos había

¹⁰² Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰³ Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 156.

¹⁰⁴ El grupo estaba conformado por Antonio Caso, Ricardo Gómez Robledo, José Vasconcelos, Pedro Henríquez Ureña y Jesús Acevedo; grupo que había comenzado a reunirse desde 1907, con el apoyo de Justo Sierra, para discutir las últimas corrientes del pensamiento europeo. En 1909 este selecto grupo se convertiría en el *Ateneo de la Juventud* en cuyo seno se impartirían una serie de conferencias en el marco del centenario de la independencia de México. Enrique Krauze, *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1976, p. 48.

mostrado durante los años revolucionarios una preocupación por dotar al Estado mexicano de un instrumento de creación nacional: la educación popular. Durante el breve gobierno de la Convención de Aguascalientes ya había ocupado el puesto de secretario de educación, posición que le había permitido conocer más a fondo el problema educativo en México.

El papel determinante que estos personajes tendrían en los años subsecuentes fue resultado de su capacidad para concebir una imagen, una retórica y bosquejos de prácticas para el Estado posrevolucionario, buscando incluir al grueso de la población de los beneficios que consigo traería la ampliación de la esfera pública. Este grupo aprovecharía sus espacios de influencia dentro de la Universidad Nacional para profundizar y comenzar a implementar algunas de sus ideas sobre el quehacer educativo estatal. Así, una de las grandes virtudes del grupo dominante del periodo posrevolucionario fue lanzar a la arena pública a hombres jóvenes entusiastas, capaces de ver lo vanguardista y emprenderlo.¹⁰⁵

Buscando catalizar los deseos de la época, el rector Vasconcelos aprovechó su posición para impulsar la expansión del aparato estatal educativo mediante la creación de una secretaría que tuviese cobertura y presencia nacional. Vasconcelos y sus colaboradores más cercanos, entre ellos el profesor Ezequiel A. Chávez, buscaron el apoyo de los diferentes sectores involucrados e interesados en la materia. El rector operó el apoyo con los gobernadores de los estados, mientras que Chávez hizo lo correspondiente con los maestros y pedagogos del país. Esta empresa dio a la universidad un rasgo distintivo: la convirtió en una institución orientadora del espíritu nacional. La originalidad de Vasconcelos descansaba

¹⁰⁵ Enrique Krauze, *op. Cit.*, p. 105.

realmente en las tareas que Justo Sierra no había podido conseguir en la desaparecida SIPBA.

106

o **La presidencia de Álvaro Obregón y el impulso a la educación pública**

El 15 de septiembre de 1920, Álvaro Obregón fue electo Presidente de la República. Uno de los aciertos de su administración probaría ser su aproximación a la educación popular, entendida como un elemento indispensable para articular la imagen de un Estado moderno. El presidente Obregón sabía que no bastaban las armas ni la represión para la pacificación del país; para decirlo en una frase, el libro debía sustituir al fusil. La educación pública permitiría el establecimiento de un orden de justicia, libertad y subsidiariedad.¹⁰⁷ A fin de aterrizar un proyecto educativo nacional era necesario acompañarlo con elementos discursivos y simbólicos próximos a los ciudadanos para facilitar el despertar de lealtades.¹⁰⁸

El reto para Obregón era considerable. A comienzos de su gestión había 2,500 escuelas menos que en 1910, producto de la municipalización emprendida por Carranza y de los conflictos armados. En 1921 apenas 6.06 por ciento de los niños en edad escolar estaban en las aulas. Las disparidades regionales eran importantes, siendo el sur del país la región

¹⁰⁶ Como primera medida, el 12 de septiembre de 1920 las escuelas de educación primaria y algunas dependientes del Distrito Federal quedaron bajo la jurisdicción de la Universidad Nacional encabezada por Vasconcelos. El propósito era evitar la dispersión de esfuerzos, buscando un mando más unificado y centralizado. El gobierno federal pronto se hizo responsable de la administración de horarios y sueldos del personal del sector educativo, ello redujo considerablemente el retardo y la suspensión de pagos, generando así un mayor apoyo a la expansión de la esfera federal. Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 276.

¹⁰⁷ Manuel Ulloa, *op. cit.*, p. 302.

¹⁰⁸ Ruth Mercado, *op. cit.*, p. 75.

con el menor porcentaje de escolaridad.¹⁰⁹ El proyecto obregonista descansaba en la imagen de un Estado educador, con prácticas que denotasen vocación social.

Es importante mencionar que la educación era sólo uno de los rubros importantes para la construcción nacional. La reforma educativa se convertiría en una reforma mayor para los gobiernos postrevolucionarios y tendría un peso determinante en el discurso político en gran medida porque era uno de los postulados con los que gran parte de los líderes de la época coincidían y se manifestaban a favor. La educación pública, por ejemplo, no significaba una amenaza real a las relaciones existentes de propiedad, tema que seguiría dividiendo a la población por muchos años.¹¹⁰ En ese contexto, comenzó a ganar más adeptos la construcción de un Estado altamente centralizado y la conformación de un aparato burocrático-administrativo que, desde el centro, definiera las acciones que se implementarían en el ámbito educativo.

La creación de una Secretaría de Educación Pública nacional necesitaba, además del consenso general, de la modificación de la Ley de Secretarías de Estado y la reforma del artículo 14 transitorio de la fracción XXV del artículo 43, por medio del cual se autorizaba al ejecutivo federal a crear escuelas en las entidades federativas.¹¹¹ La relación estrecha de Vasconcelos con el poder político fue fundamental para la reforma del articulado. No obstante, los tiempos políticos demandaban un proyecto formal para constituir la nueva

¹⁰⁹ En los estados del norte la escolaridad era mayor al 10 por ciento, mientras que en Chiapas, Guerrero, Oaxaca era del 2.66, 3.63 y 3.78 por ciento respectivamente. Engracio Loyo, *op cit.*, p. 142.

¹¹⁰ Mary Kay Vaughan, *The State, Education and Social Class in Mexico 1880-1928*, Chicago, Northern Illinois University Press, 1982, p. 134.

¹¹¹ Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 289.

secretaría. La propuesta de Vasconcelos buscaba emular la importante tarea educativa y cívica emprendida por el comisario de educación Anatoli Lunacharsky en la URSS.¹¹²

La presentación del proyecto de creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) llegó a la Cámara de Diputados a finales de 1920. El discurso de apoyo estaba impregnado de un sentido religioso, con la clara intención de cautivar y acercar al grueso de la población. Durante las discusiones, el diputado Pedro de Alba veía en la creación de la SEP un proyecto idóneo para la formación de una comunidad “de tendencias, aspiraciones y de ideales dentro de la gran patria mexicana que bien lo necesita pues ahora estamos disgregados [...] esta secretaría será un *trait d’union*”.¹¹³ El proyecto de creación de la SEP, además de proponer la constitución de una dependencia con jurisdicción nacional para normar y administrar la educación del país, señalaba la obligación del Estado de alimentar y educar a la población más rezagada, particularmente los indígenas. Los desayunos escolares, iniciados tibiamente durante la presidencia de Madero, serían un apoyo considerable del Estado para alimentar a sus nuevas generaciones e instruir las en los modales y hábitos básicos de disciplina e higiene.¹¹⁴ El fin último de la SEP sería difundir una cultura o espíritu nacional, común a los mexicanos de todas las regiones, cultura que sostendría y daría continuidad al régimen postrevolucionario.

¹¹² Tal y como haría Vasconcelos en años posteriores, Lunacharsky se valió de la confianza de Lenin para emprender una cruzada educativa por el territorio soviético, buscando proveer al proletariado de un cuerpo común de instrumentos cívico, académicos y culturales. Preocupado por mantener ilustrada a la población, Lunacharsky impulsó la edición de clásicos de la literatura universal para el consumo popular. *Loc. cit.*

¹¹³ Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 299.

¹¹⁴ Retomando los argumentos de Elías, mediante los desayunos escolares se empezó a instruir a los alumnos en prácticas de higiene y buenos modales. En consecuencia, la provisión de alimentos en las escuelas serviría al mismo tiempo en términos académicos, sociales y físicos. Los alumnos prestarían mayor atención a sus estudios, asistirían con mayor regularidad a clase y emplearían modos apropiados, junto con un grado aceptable de limpieza. Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 317. Norbert Elías, *op. cit.*, *passim*.

El 3 de octubre de 1921, fue publicado el decreto del presidente Álvaro Obregón para crear la Secretaría de Educación Pública. La nueva Secretaría sería el punto de partida para una mayor presencia del Estado central en las entidades federativas. En muchas poblaciones apenas existía un aula de clases, una iglesia y tierras de hacendados, disposición que favorecía la preponderancia de poderes y disciplinas locales. Se mantenían, por lo tanto, sistemas de enajenación individual que limitaban considerablemente la construcción de una retórica pública y común a la población. El Estado posrevolucionario, a partir de una serie de prácticas en las esferas política, administrativa, económica y cultural, buscaría atraer a la población a una retórica estatal compartida, aunque esto supusiera el conflicto abierto con grupos tendientes a mantener las relaciones de poder por años vigentes.

La creación de la SEP y su facultad para crear y regular escuelas en el territorio nacional significó en muchos casos la piedra de toque para la incursión del Estado central en el ámbito local. Se trató, como se advirtió en páginas previas, de un intento desde la elite gobernante por amalgamar la política de base (*low politics*) —como es el peso social del docente, la escuela como núcleo de la vida social de la comunidad y como espacio para la gestión de servicios dotados por el centro— con el discurso y las prácticas a nivel macro.¹¹⁵ En aras de poder articular el proyecto de Estado social era necesario combinar estos elementos, desplegando además una estrategia comprehensiva para construir “un centralismo inicial, capaz de garantizar las condiciones institucionales de la homogeneidad y la ortodoxia

¹¹⁵ Véase Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (editores), *op. cit.*, pp. 9-10.

del trabajo educativo. El sistema buscaría dotar a los agentes encargados de la instrucción de una formación homogénea que tiene instrumentos homogeneizados y homogeneizantes”.¹¹⁶

La empresa educativa estatal estuvo respaldada no sólo políticamente, sino también económicamente mediante un financiamiento público en gran medida constante. El presupuesto de la SEP debía ser suficiente, considerando las necesidades y grandes carencias de la educación nacional, para que la mayoría fuese partícipe del Estado emanado de la Revolución; para que el Estado pudiese conformar una comunidad nacional y desarrollar colectividades para garantizar la sostenibilidad del proyecto posrevolucionario.

La complejidad de la empresa educativa requería de un líder con la suficiente vinculación con la élite posrevolucionario y con nociones claras sobre la complejidad de los retos en la materia. El 10 de octubre del mismo año, Obregón designó a José Vasconcelos como el primer Secretario de Educación Pública. Su capacidad para movilizar y sensibilizar a la población, a legisladores, a maestros y a gobernadores hizo de su designación un acontecimiento celebrado.

¹¹⁶ Pierre Bourdieu, *Capital cultural*, p. 99.

[Vasconcelos] Personificaba en 1921 las aspiraciones educativas de la Revolución como ningún hombre llegó a encarnar [...] En primer término, Vasconcelos era lo que se llama un intelectual, en segundo, había alcanzado la madurez necesaria para advertir las fallas del Porfirismo y era lo bastante joven no sólo para revelarse contra él sino para tener fe en el poder transformador de la educación; en tercero, Vasconcelos fue el único intelectual de primera fila en quien confió el régimen revolucionario, tanto que a él solamente se le dieron la autoridad y los medios para trabajar [...] ¹¹⁷

Vasconcelos supo transmitir que la “educación no se entendía ya como una educación para la clase media urbana sino en la única forma que en México puede entenderse: una misión religiosa, apostólica que se lanza a todos los rincones del país llevando la buena nueva de que la nación se levanta de su letargo y camina”. ¹¹⁸ La empresa estatal estaría articulada de tal manera que “expresara su fundamento popular, sus raíces y compromisos nacionales y que al mismo tiempo sirviera como instrumento civilizador de las masas, impulso de aquella mentalidad racionalista y moderna que exige la aspiración de los sonorenses”. ¹¹⁹ La SEP era, en el ideario postrevolucionario, algo más que otra dependencia federal. La acción redentora de la educación encontraría en los maestros, los artistas y los libros a sus pilares fundacionales. En palabras de Meneses, la cruzada vasconcelista tendría una doble faceta: liberar a la población de la barbarie que lo hacía vulnerable frente a los hacendados y la Iglesia católica y rescatar la cultura del conformismo y malinchismo de los sectores medios admiradores del utilitarismo estadounidense. ¹²⁰

¹¹⁷ Daniel Cosío Villegas, *Ensayos y notas*, t. I, México, Editorial Hermes, 1966, pp. 140-141.

¹¹⁸ *Loc. cit.*

¹¹⁹ Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁰ Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 280.

La creación de la SEP significó tanto el inicio de la entrada del Estado en el terreno de la construcción y difusión de una ideología—aquella fiel al proyecto postrevolucionario— como una profunda innovación en la administración pública mexicana. Se trataba de una dependencia con jurisdicción nacional cuya principal encomienda era la construcción y reproducción del Estado posrevolucionario (cimentado en la Constitución de 1917) mediante la socialización de las generaciones jóvenes y la regulación de las relaciones entre la sociedad y las instancias del gobierno. Al esfuerzo administrativo-pedagógico, se sumó un importante elemento para la asociación e integración de la comunidad nacional: la difusión de las artes y la cultura.¹²¹ Todos estos elementos encontrarían resistencias variadas, en contextos políticos, económicos, étnicos y culturales diversos, dependiendo de la entidad federativa.

La creación de escuelas significó, muchas veces, el inicio de las organizaciones sociales y políticas locales; supuso el ordenamiento inicial del espacio público bajo una la subjetividad impulsada por la élite gobernante y que se sostenía en los preceptos constitucionales. Las escuelas creadas aprovecharon las realidades y acomodos locales para insertarse en las comunidades. La penetración de la escuela permitió al centro identificar a aquellas organizaciones cuyo control significaría un mayor dominio político del Estado. En palabras de Ruth Mercado, la escuela pública poco a poco ganaría adeptos—frente al recelo de la Iglesia católica—“siendo uno de los motivos más importantes el que algunos veían en la construcción y gestión de escuelas el incentivo para construir otras agencias públicas como la municipal y los juzgados”.¹²² La creación de escuelas significó también la emancipación

¹²¹ Manuel de Puelles, “Estado y Educación en las sociedades europeas”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (1993) s.p.

¹²² Ruth Mercado, *op. cit.*, p. 78.

respecto a cabeceras municipales preexistentes y con ello la posibilidad de ser receptoras de recursos federales. La estrategia buscaba implícitamente el debilitamiento de las autoridades estatales y municipales en pro de la homogeneización de la administración educativa y la centralización de la vida pública nacional.

Para garantizar la permeabilidad del discurso educativo estatal era indispensable, en primer lugar, dotar de un lenguaje común a todas y todos los mexicanos. Por muchos años, las poblaciones indígenas habían estado marginadas de la vida política y social del país. Las condiciones en las que se encontraban significaron, en varias ocasiones, enfrentamientos directos entre estos grupos y el gobierno. Vasconcelos logró el apoyo de gobernadores y miembros del grupo sonoreense para emprender una campaña de alfabetización y castellanización sin precedentes. En gran medida, es posible atribuir ese apoyo al deseo de líderes políticos, nacionales y locales, por transmitir el proyecto a seguir y, con ello, conformar las relaciones de dominación, conciliación y control entre la población.

[La educación popular] entendida como la operación del sistema educativo hacía más que sólo enseñar a los niños y niñas a leer y a escribir, a comportarse como personas morales y buenos ciudadanos contribuyentes activos en la economía nacional. El currículum formal y el contenido de la enseñanza contribuían a la definición de qué debía saber una persona educada y qué idioma debiese hablar.¹²³

El actor clave para tal propósito era el maestro. Ante el déficit de profesores para una labor de esa magnitud se recurrió a maestros voluntarios, la mayoría de ellos jóvenes estudiantes de la Escuela Nacional Preparatoria y universitarios. Asimismo, Vasconcelos dispuso de un

¹²³ Noel F. McGinn y T. Welsh, *Decentralization: why, when what and how?*, Fundamentals of Education Planning 64, Paris, IIEP-UNESCO, 1999, p. 22.

“ejército infantil”, compuesto por niños que estaban por concluir la primaria para que enseñaran a otros infantes. La enseñanza proyectaba la imagen de un Estado en franca expansión y con una marcada retórica social, que se valdría de un número importante de políticas para hacer de la educación un acto patriótico: la SEP otorgaba un reconocimiento a todo mexicano que enseñase a leer a cinco personas.¹²⁴ Desde Obregón, miembros del grupo gobernante verían al Estado como el responsable irrenunciable de la función mediadora y conciliadora entre clases; como la institución encargada de implementar prácticas para incidir en lo económico, lo social y lo cultural, y con ello atender a sectores antes relegados o bajo la influencia de otras instituciones socializadoras. Este discurso legitimó la entrada del gobierno central tanto en educación como en otras áreas de política pública.

Crear escuelas era crear Estado, relaciones de orden y poder, en donde el maestro era a la vez gestor de recursos y transmisor de la ideología del centro. En numerosas comunidades y municipios, los actores locales privilegiaron inicialmente la construcción de escuelas, pues a través de ellas gestionarían recursos para dotarse de más infraestructura social como parques públicos, bibliotecas comunitarias y auditorios.¹²⁵

[En la dotación de infraestructura] estaba detrás el apoyo económico de estados y federación, algo que no sucedía antes, reconocían los habitantes de las comunidades. Es por ello que se genera un vínculo de pertenencia y propiedad con la escuela del pueblo. Correa de transmisión ideológica pero que el pueblo ve como algo suyo, un producto del esfuerzo colectivo que a su vez cosecha la conciencia nacional.¹²⁶

¹²⁴ Josefina Zoraida, *Nacionalismo y Educación*, p. 156.

¹²⁵ Ruth Mercado, *op. cit.*, p. 81.

¹²⁶ *Loc. cit.*

La campaña alfabetizadora recibió apoyo de prácticamente todos los sectores capaces de coadyuvar en el esfuerzo educativo. Al trabajo emprendido por jóvenes preparatorianos y universitarios se sumaron esfuerzos igualmente notables de la élite cultural del país, algunos de ellos cercanos al secretario Vasconcelos. La solidaridad vista asombró a muchos pensadores de la época, destacando Daniel Cosío Villegas, quien se sorprendía al ver a la *intelligentsia* mexicana trabajando del lado del secretario.

Carlitos [Carlos Pellicer] llegaba a cualquier vecindad de barrio pobre, se plantaba en el centro del patio mayor, después de un llamamiento con voz al cuello y cuando había sacado a la gente de sus escondrijos comenzaba su letanía: a la vista estaba ya la aurora del México nuevo, que todos debíamos construir, pero más que nadie ellos, los pobres, el verdadero sustento de la sociedad.¹²⁷

Sin embargo, el entusiasmo para aprender las primeras letras y establecer escuelas varió dependiendo de los recursos de las comunidades, tanto materiales como humanos, así como de las dinámicas de poder dentro de las mismas. Los maestros federales muchas veces fueron aislados de las comunidades por temor a que incitasen al cambio. Aunque, la voluntad expresa de las autoridades federales era ayudar a los estados en el esfuerzo educativo, la presencia de maestros y escuelas federales supuso la creación de zonas de influencia de las autoridades capitalinas. La publicación de las “Bases para la Acción Educativa Federal” a comienzos de 1923 serían el sustento normativo y pedagógico de la creación de escuelas federales y la ejecución de campañas de alfabetización.¹²⁸

¹²⁷ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁸ Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 91.

Las acciones concebidas e implementadas por el grupo dominante en el ámbito educativo, con sus matices y modificaciones, fueron retomadas por los gobiernos nacionales subsecuentes. Se trató, como se ha revisado hasta ahora, de un esfuerzo de Estado por crear lealtades e identidad nacionales. Un elemento central en la creación de la SEP y en la búsqueda paralela de un proyecto de Estado es que las instituciones creadas—escuelas, agencias municipales, bibliotecas—plantearon la preeminencia del diálogo y el espacio público por encima del privado y con ello la voluntad expresa de la elite gobernantes por controlar el mayor número de recursos de construcción y reproducción de relaciones de poder y autoridad.¹²⁹ La escuela fue el primer contacto de muchos mexicanos con el ámbito público y con ello, con las respectivas materializaciones del Estado. El sistema educativo federal, entre muchas cosas, dirigió las demandas de los campesinos a través de canales institucionales, al tiempo que reencausó esas demandas al ubicarlas con los servicios ofrecidos por el emergente Estado.

o **Expansión del proyecto educativo del Estado posrevolucionario**

La acción gubernamental en educación había tendido a concentrarse en las ciudades y áreas urbanas dejando al grueso del país y de la población en manos de los hacendados, los jefes políticos y la Iglesia católica. Esta situación frenó, en gran medida, los intentos por ampliar la infraestructura educativa. Los hacendados y la Iglesia fraccionaban tierras de manera arbitraria, dificultando la titularidad de la tierra. Los terrenos en los que se encontraban las pocas escuelas rurales eran motivo de disputas entre privados, impidiendo a las instituciones

¹²⁹ Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (editores), *op. cit.*, p. 189.

educativas llevar a cabo sus actividades. Poco importaban los preceptos de la Constitución de 1917 y los decretos de algunos gobernadores respecto a la obligatoriedad de la educación; los intereses privados y la ausencia del Estado mantenían una situación rezago colectivo y de atomización de la población nacional.

El proyecto estatal en materia de educación debía integrar a las regiones rurales al proyecto construido en el centro. Era fundamental hacer partícipe a la población y al medio rural del proyecto que se buscaba consolidar, en especial considerando que en amplias regiones del país no se hablaba español. Hubo acuerdo respecto a la necesidad de escolarizar y castellanizar a la población rural, sin embargo, era en el método en donde las diferencias afloraban. Un grupo, encabezado por el propio secretario Vasconcelos favorecía la asimilación de la población indígena y su socialización a partir de cánones europeos. El otro grupo, abanderado por Manuel Gamio rechazaba la visión eurocentrista de Vasconcelos e invitaba al Estado a conocer y reconocer las tradiciones y lenguas de los pueblos indígenas. Si bien se impuso la postura de Vasconcelos, los aportes de Gamio resultaron fundamentales para retomar el debate en años posteriores.¹³⁰

Los nuevos centros educativos creados por la SEP contribuirían de manera crucial a la formación de un Estado más centralizado.¹³¹ Las escuelas probarían ser importantes centros de distribución y movilización de recursos económicos, materiales, humanos y culturales, todos ellos necesarios para la empresa de construcción estatal. Obregón se valió de la emergente burocracia educativa, así como de la Comisión Nacional Agraria para

¹³⁰ Engracia Loyo, *Gobiernos revolucionarios*, pp. 170-172.

¹³¹ Gilbert M. Joseph and Daniel Nugent (editores), *op. cit.*, p. 174.

extender el control Estatal sobre el campesinado mexicano. El establecimiento de escuelas significó la creación o formalización de nuevos canales de negociación y comunicación, los cuales eran mediados preponderantemente por los maestros y demás miembros de la burocracia educativa, permitiendo acercar a las poblaciones rurales, las autoridades locales y las autoridades federales. El maestro era entonces el gestor, negociador, representante y la personificación misma del Estado. Era él quien entablaba acuerdos con las élites locales para la colecta de recursos que permitiesen tanto la construcción como la remodelación de escuelas, a veces con el beneplácito de los poderes locales, otras tantas con su desconfianza. El Estado, mediante el maestro, aprovecharía los sistemas tradicionales de acción colectiva, tales como mayordomos y cofradías, para construir y sostener escuelas. Así, la participación bajo estructuras tradicionales no impidió sino que contribuyó a la construcción de escuelas y a la consecuente expansión del Estado.¹³²

La incursión, desde 1921, del sistema educativo federal en las entidades permitió al gobierno central descubrir gran parte de los arreglos de dominación y equilibrios de poder preexistentes en las diferentes regiones del país. El control de las zonas de incertidumbre¹³³ era el objetivo del proyecto federal, en aras de tener mayores recursos sociopolíticos que permitiesen al Estado aumentar su influencia *vis à vis* actores locales, fuesen éstos públicos o privados.

La figura del maestro demostró ser clave, pues su capacidad para organizar y negociar con la población y con los poderes fácticos derivó en la eventual constitución de

¹³² *Ibid.*, p. 192.

¹³³ Michel Crozier explica que las zonas de incertidumbre son espacios que individuos o grupos ocupan y utilizan como instrumento de negociación, a partir de la cual les sea posible alcanzar sus objetivos. Véase Michel Crozier y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1990, *passim*.

cuerpos administrativos profesionales. Estas autoridades burocráticas, operadas por los maestros bajo las indicaciones de las autoridades centrales, crecieron en tamaño e importancia. Así, por un lado, la educación fortaleció la presencia federal en los estados y por el otro, permitió a las comunidades en donde se construyese una escuela ganar distancia respecto a poderes locales.

Con el fin de institucionalizar los vínculos y el capital social de los docentes, Vasconcelos instruyó la implementación en México de un modelo escolar basado en la teoría de la escuela activa del estadounidense John Dewey. El Departamento de Cultura Indígena fue designado como el área responsable del nuevo proyecto de la SEP, nombrado Misiones Culturales. Los maestros ambulantes, dieron paso a las Misiones a las cuales se les encomendó no sólo instruir, sino también a vigilar hábitos de higiene, fomentar la práctica de una moralidad civil, entre otras responsabilidades¹³⁴. Como los maestros ambulantes, los integrantes de las misiones no formaban estrictamente maestros, sino que los alistaban, mejoraban su preparación y los liberaban para que a su vez ejercieran su profesión en las regiones rurales.¹³⁵ Las Misiones buscaron además gestionar el interés y los recursos necesarios para establecer escuelas en donde, posteriormente, enseñarían los maestros a su cargo.

Una tarea de gran importancia asumida por las Misiones Culturales fue el levantamiento de estadísticas sobre las comunidades en donde laborasen. Los datos iban

¹³⁴ Para cumplir con estas tareas, las Misiones estarían integradas por: un grupo de maestros con un jefe docente, un trabajador social, un experto en higiene, cuidados infantiles y primeros auxilios, un instructor de educación física, un maestro de música, un especialista en artes manuales para el aprovechamiento de los insumos locales, un especialista en organización escolar que coordinaría los cursos con actividades agrícolas y manuales.

¹³⁵ Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 321.

desde el número de habitantes, recursos naturales, clima, población escolar, existencia o carencia de escuelas hasta artesanías producidas y nombre e idioma de los grupos indígenas que habitaban esas zonas.¹³⁶ Esta información era enviada al Departamento de Cultura Indígena, a partir de la cual se tomaban decisiones. El conocimiento de tales ámbitos hizo de los maestros no sólo importantes brazos de transmisión ideológica, también les permitió mayor margen de negociación frente a las autoridades y poderes locales, al contar con información determinante para la recepción y uso de recursos públicos.

Tabla 1. Estadística básica del sistema educativo 1922-1924

	1922	1923	1924
Maestros ambulantes	99	104	62
Maestros rurales	399	1192	1146
Alumnos	17925	49646	65399
Escuelas	309	587	2001

Fuente: Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 328.

La popularización de las Misiones Culturales reforzó los sentimientos de duda y rechazo por parte de autoridades y poderes fácticos locales. A medida que los maestros estrechaban sus vínculos con la comunidad, los grupos de poder locales aglutinados en la Iglesia y/o los terratenientes rechazaron aún más a los cuerpos docentes federales. La Misión y la organización que ella heredaba suponían trabas a sus prerrogativas. La escuela pública era el símbolo de la adherencia a lo público, que denostaba a quienes constantemente

¹³⁶ *Ibid.*, p. 323.

intentaron obstaculizar el logro de metas de las escuelas y comunidades.¹³⁷ A la par de esta estrategia, el centro se avocó también en la creación de escuelas normales rurales, las cuales se encargarían de dar apoyo pedagógico e institucional a las Misiones. La escuela normal era además el espacio para conocer gente y lugares, para ampliar el horizonte cultural, romper con el parroquialismo, el miedo y el rechazo a lo externo y, así, introducir a los maestros en el proyecto nacional.¹³⁸

CALLES, GIRO AL PRAGMATISMO Y RENOVACIÓN DEL ESTADO SOCIAL (1924-1934)

Durante los últimos meses del gobierno de Obregón, Bernardo Gastélum sustituyó a Vasconcelos al frente de la SEP. Los años subsecuentes trajeron consigo una rotación constante de secretarios de educación pública. No obstante, desde el inicio de la presidencia de Plutarco Elías Calles hasta el final del Maximato, Moisés Sáenz se encargaría de dar coherencia y continuidad a la política educativa nacional. Durante diez años, Sáenz fungiría como el ideólogo y principal promotor de la educación pública. Además, daría una mayor atención al desarrollo de habilidades laborales que permitiesen a los alumnos incorporarse rápidamente a la vida productiva.

Calles asumió la continuación del proyecto educativo posrevolucionario en un contexto de persistentes levantamientos regionales. Aunado a esto, la deuda externa era

¹³⁷ Ruth Mercado, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁸ Un aspecto de suma importancia es que la labor docente y las gestiones de maestros y escuelas rurales permitieron al Departamento de Agricultura enviar paralelamente al campo a comitivas de agrónomos, similar al modelo de las Misiones, pero con una preparación mayor en aprovechamiento agrícola. Estos contingentes dividieron a la República en 38 zonas climáticas a la cual se destinaba un agrónomo ambulante, quien debía ganarse la confianza de las comunidades para trabajar en pro de la producción y el desarrollo local. Este especialista debía vivir con indígenas y campesinos, entender sus necesidades y buscar canalizar sus demandas. Lo anterior representó una piedra angular para la ordenación del campo mexicano.

elevada y el reconocimiento de EUA había supuesto la acumulación considerable de capital en manos extranjeras. A fin de hacer frente a estas situaciones y continuar con el ímpetu educativo, Calles debía primero dar a México su fisonomía definitiva, aquella que lo caracterizara como un país en paz, estable políticamente, seguro para las inversiones.¹³⁹

Para tales fines, Calles considero importante extender la obra educativa del Estado. Sin embargo, en su gestión se registró un giro hacia el pragmatismo, una educación que tomaba distancia del humanismo vasconcelista y se abocaba en la técnica y la preparación para el trabajo.¹⁴⁰ Sí, era importante alcanzar los ideales de la cultura occidental, pero ello demandaba instrumentos de progreso y desarrollo económico, fundamentales para aspirar a los ideales humanistas de paz y progreso. La modernización del Estado imperó en el discurso callista y fue el instrumento de salvación para la emergente nación mexicana.

Más allá de formar hombres y mujeres cultos y conscientes, Calles deseaba que el ejército de niños y jóvenes que integraban el sistema educativo fuesen útiles a sí mismos, a su familia y a su país. José Manuel Puig Cassauranc asumió la cartera de Educación Pública a petición del presidente Calles. Como harían sus sucesores, entre quienes destacaría Narciso Bassols, Puig Cassauranc dio un gran impulso al modelo de escuela de la acción, particularmente en las zonas rurales. Asimismo, institucionalizó las Misiones Culturales, consolidando así uno de los proyectos más importantes de Vasconcelos. En el plano administrativo, Puig Cassauranc se concentró en la reorganización de la SEP, incorporó los

¹³⁹ Al respecto, Emilio Zebadúa considera que “El proceso de reconstrucción nacional, incluyendo infraestructura social naturalmente, quedó circunscrito al fortalecimiento del Estado y todas las acciones del presidente Calles parecían supeditadas a ese fin. La creación del Banco de México, marcó el punto de arranque de la intervención del Estado en la economía, manejo de recursos para la estabilidad y la soberanía”

¹⁴⁰ Francisco Arce, “En busca de una Educación Revolucionaria 1924-1934” en Josefina Zoraida, *Ensayos sobre la historia de la Educación en México*, México, COLMEX, 1981, p.146.

jardines de niños al sistema educativo y convirtió a la educación primaria en un nivel indivisible, creando posteriormente el nivel secundaria.¹⁴¹

Con el apoyo de Calles y del secretario Puig Casauranc, Moisés Saénz recogió las inquietudes de la élite gobernante respecto a la vinculación entre educación y trabajo, así como sobre la secularización de la enseñanza en aras de una educación con miras al progreso científico. Para ello, Saénz recuperaría los modelos de las “escuela nueva” concebida por el pedagogo catalán Francisco Ferrer Guardia y la “escuela de la acción” del pedagogo estadounidense John Dewey. Ambos modelos ubicaban a la escuela como instancia promotora del desarrollo comunitario, atendiendo las particularidades del contexto en el que se encontrase¹⁴².

Sin embargo, el énfasis pragmático de Calles no debe confundirse con una negación total de un ideal de cultura moderna. Para Calles y sus colaboradores, la modernización del país permitiría acabar con la escasez de medios económicos y sociales, aliviando con ello la miseria que aquejaba a la mayor parte de la población. Al mismo tiempo, se reduciría la desigualdad entre clases, asegurando la armonía social, elemento fundamental para la consolidación de un proyecto estatal. Todo esto permitiría un mayor control de la sociedad al tiempo que, mediante la razón y la ciencia, se desarraigaban los mitos religiosos la sometían. La confrontación entre el Estado y la Iglesia no se hizo esperar, trayendo consigo importantes costos políticos, económicos y sociales. La oposición de la Iglesia y otros

¹⁴¹ La escuela secundaria sería creada por decreto en 1925, quedando la SEP autorizada para crear escuelas de ese nivel en todo el país. Anteriormente, al finalizar la educación primaria sólo se encontraba la Nacional de maestros y la Escuela Nacional Preparatoria.

¹⁴² Valentina Cantón Arjona y Boris Berenzón, “Noventa años de educación en México: planes educativos y concepciones pedagógicas”, en Secretaría de Educación Pública, *SEP Noventa años 1921-2011 Cimientos de la nación*, México, SEP-INAH-CONACULTA, 2011, pp. 72-73.

poderes retrogradas reforzaron la visión callista de la escuela como base para la democracia. El recinto escolar formaba, a lo largo de ciclos y niveles, a los futuros ciudadanos mexicanos. Ser ciudadano significaba el conocimiento de los derechos, deberes y responsabilidad para con el país. Además, el ciudadano estaba obligado moralmente a realizar trabajos cívicos en los que exaltase su lealtad, cooperación y respeto hacia el Estado y la comunidad.

Es importante resaltar que, pese al marcado énfasis en el espacio público dentro del discurso educativo—escuela no sólo como espacio para la instrucción, sino también para la transmisión de nuevos hábitos, valores y disciplinas, así como para la concertación en la comunidad—los primeros años del callismo evidencian algunas contradicciones originadas en el ímpetu pragmático de la educación. La enseñanza del civismo apoyó la transmisión de valores individuales, propios de la cultura estadounidense, en lugar de valores colectivos y de clase. Aunado a esto, había un profundo énfasis en la propiedad privada pues se temía la reacción de algunos sectores al imponer los artículos constitucionales de corte más social. Puig Cassauranc no tardó en advertir estas contradicciones. Temiendo que el gremio de maestros rurales se politizara demasiado y se convirtiese en agitador en pro de más reformas sociales, instrumentó algunos cambios para recuperar el contenido y esencia de la Constitución.¹⁴³ Ante la llegada de conflictos con la Iglesia y el irremediable estallido de la Guerra Cristera, el gobierno federal debió renovar sus compromisos con cambios estructurales, dando más peso en el discurso y en los hechos al ámbito público y a los valores cívicos colectivos, para así combatir a la Iglesia y a sus grupos cercanos.

¹⁴³ Mary Kay Vaughan, *op. cit.*, p. 146.

o **Expansión del Estado: institucionalización y discurso**

El gobierno de Calles se distinguió por una mayor racionalización y centralización del gasto y de la administración que los gobiernos anteriores. En materia educativa, esto se plasmó con la creación de delegaciones de la SEP en los estados. Para octubre de 1924, estos delegados se convertirían en directores federales de educación, siendo responsables de la dirección, administración e inspección de las escuelas en sus estados. A fin de mantener un control mayor, para diciembre de ese mismo año, los recursos federales destinados a la educación serían administrados por esos directores, con lo que se evitaba dar el subsidio directamente a los gobiernos locales.¹⁴⁴ En su carácter de jefes únicos de los servicios educativos asumían además la responsabilidad de unificar el sistema mediante el Departamento de Escuelas Rurales, las primarias foráneas y la incorporación cultural indígena. Los directores federales además apoyaron la reorganización de la Escuela Nacional de Maestros, instruida por el profesor Lauro Aguirre, la cual se convertiría en un centro profesional para graduar maestros rurales, maestros misioneros, técnicos y demás personal que los directores se encargarían de colocar en sus jurisdicciones, buscando que fuesen correas de transmisión en los estados.

El control central se fortalecía paulatinamente, pero ello no significó una homogeneización absoluta de la vida política y social del país. El proyecto era el emanado de la Revolución—Estado social y Constitución de 1917—, pero se matizaba dependiendo la región. En estados con particular arraigo de la Iglesia, los maestros tenían que negociar

¹⁴⁴ En respuesta a la creciente intromisión federal, muchos estados aceleraron la creación de escuelas propias a partir de 1925. Para ese año había 1,897 escuelas rurales federales, 3,821 sostenidas por gobiernos locales y 814 por municipios. Estas dos últimas categorías comprendían las escuelas comúnmente conocidas como “peor es nada”. Sería hasta finales del régimen callista que las escuelas federales registran un aumento importante, 3,392 complejos educativos, pasando de 1146 a 4445 maestros. Ernesto Meneses, *op. cit.* p. 440.

espacios y tiempos para el cumplimiento de sus funciones.¹⁴⁵ El docente muchas veces reinterpretaba las políticas educativas en términos que resultasen atractivos al conocimiento local. La aceptación de una escuela dependía, en gran medida, de las habilidades del maestro para convertirla en un espacio social ameno, abierto a valores e intereses locales, al tiempo que fungiese como un medio conductor de las nuevas prácticas sociales. De lo que se trataba era buscar la unidad educativa y es con Calles con quien comienza a materializarse tal propósito. Aunque el discurso no significó un aumento considerable en los recursos destinados a la educación pública,¹⁴⁶ poco a poco se observa como el Estado ejerce el dominio en el campo educativo, integrando a los individuos al espacio y lógica de lo público, que tan tenazmente defendía el grupo en el poder.

Para 1928 la SEP tenía 29 directores federales con 117 inspectores en los estados, responsables de 5,930 escuelas, además de la creciente burocracia a cargo de la educación en la capital.¹⁴⁷ La estructura educativa aunque creciente tardaría en consolidarse y ser efectiva debido a la inestabilidad política y social que su existencia misma generó en algunos estados. La irrupción del Estado por medio de diversos órganos administrativos llevaría a un conflicto con la Iglesia católica y a la reflexión paralela en torno a qué orientación debía seguir la educación pública para garantizar un impacto social mayor.

¹⁴⁵ Sin embargo, también había estados que defendían ferozmente su autonomía, pugnando incluso por una descentralización y adoptando un enfoque más socialista en la educación. Tal fue el caso de Tomás Garrido Canabal en Tabasco, Felipe Carrillo en Yucatán y Emilio Portes Gil en Tamaulipas.

¹⁴⁶ De hecho, el presupuesto educativo se redujo de 9.3 a 7.1 por ciento del gasto federal, cancelándose la campaña alfabetizadora iniciada por Vasconcelos. Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 221.

¹⁴⁷ Mary Kay Vaughan, *op. cit.*, p. 138.

o **Educación y Desarrollo Rural**

La expansión que experimentó el sistema educativo federal en el campo, durante la década de los veinte y treinta, no fue únicamente un intento por educar al campesino, sino también un esfuerzo primario para organizar política y económicamente al agro y sentar las bases del nacionalismo político.¹⁴⁸ La escuela, muchas veces el primero órgano administrativo federal, fue uno de los elementos imprescindibles para la formación del campesinado moderno y el desarrollo agrario. La escuela del periodo callista debía “promover la relación entre el hombre—ahora niño— con la naturaleza y con la sociedad a través del trabajo cooperativo práctico y con utilidad inmediata para su vida, superándose así la repetición de ideas.”¹⁴⁹ Así, marcando su distancia respecto al periodo humanista de Obregón-Vasconcelos apostó por un proyecto que ponía al centro el desarrollo industrial y la modernización de la vida económica, social y política del país. Para este fin, la SEP emprendería acciones tendientes a reforzar la educación normal rural y a reorientar la producción editorial de la Secretaría, pasando de la impresión de obras clásicas a manuales y textos de rápida apropiación.¹⁵⁰

La escuela rural se instaló como un espacio de reunión para forjar el predominio Estatal y en donde la voluntad colectiva podía ser expresada. Tal y como se había pensado desde la gestión de Vasconcelos, la escuela es entonces el elemento para arraigar la noción de lo público, posibilitando la articulación de un discurso a favor del beneficio colectivo y de la mayor participación del Estado. Las escuelas permitían a la población rural,

¹⁴⁸ Francisco Arce, *op. cit.*, pp. 150-151.

¹⁴⁹ Valentina Cantón Arjona y Boris Berenzón, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁰ Verónica Ruíz, “El Maestro Rural y la Revista de Educación: el sueño de transformar al país desde lo editorial”, *Signos Históricos*, 29 (2013), pp. 39-40.

históricamente marginada, apropiarse de conocimiento y habilidades para la vida, ayudando a transformar las relaciones jerárquicas que imperaban en gran parte del país.

La estrategia para cumplir estos fines se basó en la pedagogía de la acción, ya utilizada en años anteriores. Con marcadas contradicciones entre su discurso y sus actos, Calles quería que el campo fuese la columna del desarrollo económico, para lo cual buscó formar pequeños propietarios modernos, similares a los *farmers* (granjeros) en Estados Unidos.¹⁵¹ A partir de la instrucción y preparación del campesinado, el gobierno creía que podría asegurarse la continuidad de las estrategias de desarrollo rural y se facilitaría la conversión de la escuela en una agencia civilizadora, que haría más homogéneos los hábitos de los campesinos e indígenas y les inculcaría los valores y patrones occidentales, indispensables para el progreso. Empero, el éxito de la empresa educativa rural dependía también de agilizar el reparto de tierras cultivables y de la regulación de la propiedad. Estos elementos determinaron el impacto de las medidas estatales para revitalizar el campo.

Aunque nunca ocupó la titularidad de la SEP, Moisés Sáenz se consolidó como el hombre fuerte dentro de la Secretaría. Tal y como había hecho Vasconcelos, Sáenz convirtió a la educación pública en una empresa de gran envergadura, volcada a la integración de la nación mexicana y al desarrollo del Estado; la escuela sería su centro de prueba y operación.

La educación rural ideada por Sáenz estaba regida por cuatro valores fundamentales: el instructivo, para la dignificación personal y su mejoramiento en el esfuerzo colectivo

¹⁵¹ En su célebre cuento *Nos han dado la tierra* Juan Rulfo ironiza sobre el ansiado reparto agrario que habría de beneficiar a los combatientes revolucionarios una vez pacificado el país. No obstante, buena parte de las tierras requerían de infraestructura para ser productivas. Aunado a esto, el modelo agrario estadounidense basado en *farmers* era inviable ante la existencia de arreglos cooperativos y comunales. La educación y preparación de los individuos era sólo una pieza del rompecabezas agrario, los campesinos necesitaban buenas tierras de cultivo.

nacional; el utilitario o práctico, volcado en la generación de recursos e impulsor de desarrollo; el disciplinario y el socializante, estos últimos para la formación de una auténtica nación mexicana.¹⁵² Los tropiezos sufridos en el campo en años anteriores, demostraron a Saénz la necesidad de socializar las escuelas y los hábitos urbanos para que lo emprendido en las aulas no fuese alterado o rechazado por las comunidades. Los maestros desempeñaban un papel fundamental pues adecuaban materiales, calendarios e incluso contenidos en función de las circunstancias locales.

El rezago del campo supuso la ampliación del papel de maestros y escuelas. En muchas ocasiones el maestro era el “único enfermero de la comunidad”, el único gestor reconocido ante las autoridades estatales y federales, el único médico o veterinario al alcance. La penetración del maestro en las comunidades le mereció contadas veces un lugar privilegiado en la estructura local. El maestro era compadre de vecinos, padrino de niños, maestro de ceremonias en las fiestas del pueblo. Con frecuencia era visto como el referente y ejemplo para la comunidad, desplazando muchas veces a la figura del cura.

El giro pragmático de Calles y de sus secretarios de educación no impidió la continuidad de ciertos programas heredados por Vasconcelos. El que mereció más atención fue el de las Misiones Culturales.¹⁵³ Su éxito temprano y buena recepción en las

¹⁵² Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 259.

¹⁵³ Las Misiones comenzaban su trabajo instalando institutos de perfeccionamiento y de acción social, los cuales tenían una duración de 21 días. Posteriormente, las Misiones se trasladaban a otra región para repetir el proceso, en el cual los maestros rurales eran capacitados para ayudar a la superación de sus comunidades. Muchas veces la intuición e improvisación por parte de maestros y capacitadores mostraron ser más útiles que los programas formales. Empero, ello no significa que las Misiones no hayan aportado nuevos conocimientos. La institucionalización de las Misiones ayudó considerablemente en la organización de los campesinos, lo cual se tradujo en la formación de cooperativas agrícolas e instancias para defenderse de los intermediarios. El éxito y continuidad de estas medidas dependía enormemente de la habilidad de los misioneros para conocer y familiarizarse con la comunidad, así como ganarse la buena voluntad de las autoridades locales. Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 305

comunidades del país instaron a las autoridades educativas a crear en 1926 la Dirección de Misiones Culturales a la que confiaron también la supervisión de las escuelas normales regionales. El propósito era crear una cultura media para todos los habitantes del país, fuesen población rural o urbana.¹⁵⁴ El gobierno callista emplazó seis misiones que atenderían a dos entidades cada una: Nuevo León-Coahuila, Guanajuato-Querétaro, Michoacán-Colima, Puebla-Guerrero, Tlaxcala-Morelos y Oaxaca, siendo este último estado el de mayor rezago.

La recepción positiva de las Misiones y las demandas de las comunidades en donde se instalaban obligaron a las autoridades educativas a apresurar la capacitación de los “misioneros” en áreas como la organización y administración escolar, psicología educativa, técnicas de enseñanza, higiene escolar, economía rural, literatura infantil, entre otras. Se consolidaron como auténticas agencias para la gestión del bienestar social de la comunidad. Su participación en la solución de conflictos laborales supuso convertir las Misiones en instancias aliadas de los trabajadores en la búsqueda de mejoras, aspecto que se extendería al resto del sistema educativo y tendría en la educación socialista impulsada por Lázaro Cárdenas su máxima expresión.

El éxito de las Misiones no fue absoluto. Debe considerarse que, ante la heterogeneidad de arreglos locales, algunas Misiones vieron muy limitada su influencia. En estados como Jalisco, las autoridades eclesiásticas señalaban a las Misiones como los brazos de la masonería y la herejía, con lo cual limitaban su penetración en las poblaciones rurales.¹⁵⁵ Moisés Sáenz advirtió esta importante limitante, frecuente en las regiones occidentales del país. Sáenz constató que muchos pueblos contaban con escuelas y hospitales

¹⁵⁴ Ernesto Meneses, *op. cit.*, p. 458.

¹⁵⁵ Francisco Arce, *op. cit.*, p. 157.

gracias al apoyo de la parroquia local. La Iglesia local se acercaba a sus fieles, los escuchaba y llegaba a conocerlos bien. Esos eran los aspectos en los que el gobierno central debía de trabajar con mayor ahínco. No obstante, prevalecían la falta de recursos, la escasez de maestros y los salarios bajos.

Para 1927 y 1928, el gobierno encomendó a las Misiones y a los maestros rurales difundir con mayor fuerza la política educativa de la SEP.¹⁵⁶ El órgano central se encontraba aun frente a una mayoría de escuelas sostenidas por parroquias o por los estados. Ante el conflicto con la Iglesia y algunos sectores conservadores, el ejecutivo federal reforzó su maquinaria política e ideológica y con ello aseguró el crecimiento sostenido del aparato educativo estatal.¹⁵⁷ Las Misiones Culturales extendieron su duración a cuatro semanas. A esto se sumó el apoyo de la Secretaría de Agricultura para la articulación de diferentes proyectos de activación del campo. En menor grado, la Secretaría de Comunicaciones y el Departamento de Salubridad colaboraron con la SEP en las zonas rurales.

Los esfuerzos de las Misiones y maestros rurales por incorporar a las poblaciones rurales e indígenas, aunque destacados, mantuvieron la idea de asimilación vigente desde Vasconcelos. Las políticas del centro desatendían las diferencias culturales, lo cual restó potencia a los esfuerzos callistas en materia educativa. El propio Sáenz se dio cuenta de esta

¹⁵⁶ Aunque el peso que en la retórica presidencial tenía la educación popular era importante, no fue así la asignación presupuestaria. Con Vasconcelos el presupuesto representó el 15 por ciento del gasto federal, con Calles se registró un descenso alcanzando apenas el 7 por ciento. Durante los años treinta el gasto volvió a incrementarse gracias a las gestiones del secretario Narciso Bassols hasta alcanzar 14 por ciento en 1933. En el cardenismo el gasto fluctuó entre el 15 y el 18 por ciento. Gran parte del presupuesto total de SEP en 1928 fue destinado a la escuela urbana.

¹⁵⁷ Una contribución importante al esfuerzo en el campo fue la constitución de la Biblioteca del Maestro Rural y la creación del Departamento de Psicopedagogía e Higiene. Entre los libros que se distribuían a las pequeñas bibliotecas se encontraban *El método de proyectos en los trabajos de clase*, *Cartilla de higiene para campesinos*, *Vida sana* y *¿Cómo dar a México un idioma?* Textos que evidencian el pragmatismo de Calles, al distanciarse de la publicación de grandes clases de la literatura universal como había hecho Vasconcelos durante su gestión. Engracia Loyo, *Gobiernos revolucionarios y educación popular*, p. 227.

dificultad; siendo él un optimista exacerbado en la civilización y uniformidad de la educación, pronto se convirtió en uno de sus críticos. Lo cierto es que el país seguía estando conformado por pequeñas patrias, en donde la implantación de un modelo educativo tradicional era poco eficiente. La imposición de una vida mejor muchas veces significó violencia física y simbólica contra las tradiciones locales, aspectos que limitaron considerablemente su influencia.

o **El conflicto Iglesia-Estado durante el Maximato**

La unificación educativa atravesó por un camino sinuoso durante el gobierno de Calles. Políticos y educadores habían pensado que la educación sería un instrumento que, de manera casi automática, garantizaría la unidad nacional, la adherencia a los ideales y metas revolucionarias y que cristalizaría en la cotidianeidad al nuevo Estado mexicano. Sin embargo, los arreglos políticos locales (*low politics*) favorecían a aquellos actores con mayor arraigo entre la población, notablemente con la Iglesia católica. El avance en materia educativa y social, y la imposición del programa modernizador callista llevaron al enfrentamiento directo entre dos proyectos distintos, cuando no antagónicos, con un resultado ambiguo que supondría el mantenimiento de recelos en la arena educativa entre instituciones socializadoras como el Estado y la Iglesia. En este punto conviene señalar que las prácticas a veces excesivas que emprendería la élite gobernante para reducir espacios y prerrogativas a la Iglesia se explican por la necesidad de Calles para responder a las fuerzas sociales que respaldaban el proyecto posrevolucionario y, para diferenciar claramente el

proyecto político-educativo de la Revolución y velar por la sostenibilidad del poder del grupo sonoreño.¹⁵⁸

El origen de esta confrontación yace en el crecimiento del Estado y en su voluntad expresa, mediante la Constitución de 1917, de hacerse cargo de tareas que antes eran prerrogativas de la Iglesia. Así, el enfrentamiento fue proporcional al grado de consolidación adquirido por el creciente Estado postrevolucionario y al arraigo que mantenía la Iglesia católica en muchas partes de la República.¹⁵⁹ El conflicto aumentaría en la medida en que el gobierno callista se encontrara en condiciones para asumir las funciones tradicionalmente asociadas al poder eclesiástico.

El gobierno concibió a la religión como un elemento retrogrado; una institución que defendía un proyecto ajeno a los valores cívicos del grupo revolucionario. Así, surge en el callismo un marcado anticlericalismo mezclado con un énfasis en el progreso nacional que ven en la religión una institución de enajenación y fanatismo; una institución que es un rival de peso para el proyecto estatal y para los planes modernizadores de Calles.¹⁶⁰ Mediante la acción del Estado, se pretendió la institucionalización política del entorno social, arrebatando a la Iglesia el control de servicios administrados en sus parroquias. La secularización de la cotidianeidad surgía como una condición *sine qua non* para la formación de la ciudadanía moderna mexicana.

¹⁵⁸ David L. Raby y Martha Donís, “Ideología y construcción del Estado: la función política de la educación rural en México 1921-1935”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2 (1989), pp.306-307.

¹⁵⁹ Gabriela Ossenbach, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶⁰ Engracia Loyo, “Una educación revolucionaria para la Ciudad de México”, en Pilar Gonzalbo y Anne Staples (Coord.), *Historia de la educación en la Ciudad de México*, México, COLMEX, 2012, p. 376.

En varias ocasiones, desde las parroquias se llamó a desobedecer los preceptos de la Constitución, al considerarlos un ataque al derecho natural y al propio culto católico. Sin embargo, la confrontación total pudo postergarse algunos años, en parte por la debilidad del Estado en esos años y por la cautela de Vasconcelos al no exigir la aplicación tajante de la ley. El ex secretario había hecho gala de una ética cristiana, llevándolo a empapar sus discursos en términos que no fuesen ajenos a la prédica de la Iglesia católica.¹⁶¹ El pragmatismo de Vasconcelos explica esto, pues era urgente trabajar por la educación de la población y sensibilizar a aquellos dudosos del proyecto postrevolucionario.

Al aumentar la capacidad y presencia del Estado, la Iglesia tomó una posición más defensiva de lo que creía eran sus atribuciones naturales. En un intento del gobierno por dividir a la institución eclesiástica, en 1926, se intentó establecer una iglesia católica mexicana separada de Roma. El fracaso de tal proyecto radicalizó las posiciones de ambos bandos. En las parroquias ya era explícito el ataque y el boicot en contra de la Constitución: el arzobispo Mora y del Río llamaba públicamente a su desobediencia. En respuesta a tales agresiones, el gobierno cerró algunos colegios católicos y templos. En julio de ese mismo año, Calles lanzó un decreto por el cual se establecían delitos y faltas en materia de culto. Las medidas callistas se radicalizaron y para mediados de julio la SEP expidió un reglamento en el cual se señalaba la enseñanza laica en todo el sistema particular. Tal medida sería respondida por el episcopado mexicano, suspendiendo los cultos, lo cual generó inconformidad en la población e inasistencia a las escuelas. Lo anterior minó

¹⁶¹ Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México: la querrela escolar 1959-1963*, México, COLMEX, 1988, p. 198.

considerablemente el apoyo popular que el proyecto educativo necesitaba para lograr un arraigo nacional mayor.

Sin embargo, las autoridades educativas federales se mantuvieron firmes al embate de la Iglesia Católica. Puig Cassauranc recalcó que las escuelas primarias privadas sólo podían existir siempre y cuando estuviesen sujetas a la vigilancia de la SEP, y que los reclamos de la Iglesia alegando libertad de enseñanza, eran improcedentes. Para el poder eclesiástico, la pretensión del Estado de monopolizar la enseñanza, ya sea cerrando escuelas católicas o imponiendo condiciones, significaba un acto contrario al derecho natural y divino. Con el paso del tiempo, ambos bandos cedieron en sus pretensiones ante el daño que generaba la suspensión de labores en las escuelas para niños y jóvenes.

Se ha mencionado que el fenómeno educativo tuvo rasgos particulares dependiendo de la región del país, en lo que respecta al conflicto entre Estado e Iglesia, esto no fue la excepción. Gobiernos como el de Jalisco desobedecían abiertamente los preceptos federales. El Estado aun no era lo suficientemente fuerte para neutralizar las reacciones contrarias, sin embargo, fortalecía constantemente sus instituciones para así minar el poder de las autoridades y poderes locales. En paralelo a la confrontación directa, el ejecutivo federal lanzó, a través de la SEP, una campaña para demostrar a la población que sus métodos pedagógicos no se enfrentaban a aquellos de la Iglesia. Puig Cassauranc recurrentemente señaló que el gobierno no pretendía perseguir a la Iglesia y a sus seguidores, y que la respuesta estatal había sido más una defensa al desafío lanzado por el episcopado y el alto clero al nuevamente desconocer y desobedecer las leyes que regían al país.¹⁶² A fin de dar

¹⁶² Engracia Loyo, *Gobiernos revolucionarios y educación popular*, p. 251.

un sustento a las respuestas gubernamentales, la SEP articuló una moral laica de Estado, demostrando que los valores no sólo se obtenían con la práctica de la doctrina católica.

El conflicto entre el Estado y la Iglesia duró tres años—de 1926 a 1929. Después de la Guerra, el ejecutivo federal encomendó a las Misiones Culturales la pacificación de las regiones en donde el número de levantamiento había sido elevado.¹⁶³ La entrada y reacción del Estado en la arena educativa importó no sólo política o ideológicamente, sino también administrativamente, ya que con la construcción y expansión del sistema educativo federal se dio un paso importante en la integración nacional. La administración del sistema contribuyó a que se reformara el papel del Estado en el territorio nacional y significó la integración de los marginados al *ethos* nacionalista y revolucionario.¹⁶⁴ La década de los años veinte materializó la intervención del Estado postrevolucionario en las esferas económica, política y social, siguiendo los preceptos establecidos en la Constitución y en la reglamentación vigente. Una virtud de los gobiernos sonorenses, desde Adolfo de la Huerta, había sido el ubicar a la educación pública como una prioridad de Estado y con ello avanzar en la extensión del servicio educativo. La Constitución de 1917 daba orden, estructura y sostén al proyecto de Estado fuerte que ambicionaba el grupo en el poder. Un Estado árbitro de las relaciones sociales, que velase por el bienestar de la población y que fungiese como el rector de la educación nacional.¹⁶⁵ El gobierno de Plutarco Elías Calles había logrado avanzar en la creación de un sistema educativo paralelo e independiente a los poderes

¹⁶³ Dorothy Tanck (coord.), *Historia mínima de la educación en México*, México, COLMEX, 2010, p. 172.

¹⁶⁴ Gabriela Ossenbach, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁵ Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 329.

locales, por supuesto, se requería avanzar en la coordinación del sistema, pero era una obra que caminaba en la senda de la consolidación futura.¹⁶⁶

En este punto es de gran importancia destacar que fue al concluir el conflicto con la Iglesia católica que el Estado posrevolucionario entró en una nueva etapa de desarrollo. Para garantizar la pacificación del país y la sostenibilidad de la imagen y las prácticas del Estado educador, Calles impulsó el tránsito del caudillismo a las instituciones mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). En la propia declaratoria de principios del partido, como señala Verónica Ruiz, fueron incorporados elementos para orientar y respaldar la empresa educativa, evidenciando el acento que ponía Calles en la educación como una labor preponderante en la construcción, reproducción y mejoramiento del Estado educador institucionalizado.¹⁶⁷

En conclusión, la escuela fue, durante los años veinte y treinta, un factor real de cambio,¹⁶⁸ lo cual acompaña las ideas de Émile Durkheim respecto a la institución educativa como elemento dinámico imbricado en una red de fenómenos sociales.¹⁶⁹ La escuela avanzará en la medida en que el acomodo de otros hechos sociales le permita crecer en importancia e influencia. Los gobiernos postrevolucionarios buscaron alejarse, con grados de éxito diversos, de la noción de educación como reproductora de un sistema injusto. Sí, había más problemática sociales a las cuales la educación no podía dar respuesta, pero

¹⁶⁶ Dorothy Tanck, *op. cit.*, p. 174.

¹⁶⁷ Verónica Ruiz, *op. cit.* p. 40.

¹⁶⁸ Entre 1920 y 1929 se fundaron más de 6 mil escuelas de enseñanza básica en el territorio nacional y 11 mil plazas docentes fueron creadas, lo cual representó un enorme esfuerzo por parte de la federación para expandir el sistema educativo. Empero, algunos estados dedicaron también recursos para el sostenimiento de escuelas, temiendo una intervención excesiva de la autoridad federal

¹⁶⁹ Émile Durkheim, *Education and Sociology*, *passim*.

permitiría al menos encausar los problemas y demandas hacia el Estado, fortaleciendo con ello la institucionalización del entorno público.

ESTADO SOCIAL: EDUCACIÓN PÚBLICA HASTA EL CARDENISMO

Los últimos años de la década de los veinte fueron particularmente complicados para el gobierno federal. En 1928 el general Álvaro Obregón fue asesinado en la Ciudad de México. La ausencia del caudillo cuestionó la viabilidad del proyecto estatal; nuevamente emergían levantamientos y resistencias al poder estatal poniendo en riesgo lo que se había construido. Aunado a esto, la crisis económica que se extendía por el mundo, amenazaba con cimbrar los principios que sostenían al Estado postrevolucionario. Como reacción a la crisis del sistema capitalista internacional, llegaron a México ideas sobre el fortalecimiento y confirmación de la vocación del Estado. Ideas socialistas que ante la crisis sistémica pugnaron por la igualdad y la rectoría del Estado.

Con la desaparición de Obregón, el presidente Calles asumió el papel de jefe del proyecto revolucionario. Su periodo presidencial concluyó en 1928, sin embargo, su influencia y control sobre el aparato político se extendió hasta 1934. Frente al contexto nacional e internacional, escuelas, maestros e instituciones educativas reforzaron su compromiso social, uniéndose muchas a los trabajadores en sus luchas por mejores condiciones laborales y salarios más justos.¹⁷⁰ El sistema se adecuó a los cambios sociales y buscó por diferentes medios impulsar las reformas consideradas necesarias por amplios

¹⁷⁰ Dorothy Tanck, *op. cit.*, p. 175.

sectores de la sociedad; tendencia que continuaría con el arribo de Lázaro Cárdenas en 1934 y la instauración de la educación socialista.

Los años treinta se caracterizaron por un marcado énfasis en la institucionalización política del país. La inestabilidad generada con la muerte de Obregón y el conflicto con la Iglesia demostraron a Calles cuan vulnerable era el proyecto revolucionario si éste no contaba con las instituciones suficientes y adecuadas que le hicieran sostenible. Así, en 1929 fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), institución política que buscaría formalizar los arreglos políticos y dar continuidad el proyecto de Estado.¹⁷¹ El triunfo de Pascual Ortiz Rubio¹⁷² en las elecciones presidenciales de ese mismo año, darían al PNR el control formal y material del quehacer político, económico y social en el país. La institucionalización también sirvió a Calles para mostrar la fortaleza y capacidad el Estado para organizarse en la esfera educativa.

En medio de la crisis económica, los gobiernos estatales encontraban sumamente difícil seguir sosteniendo y expandiendo sus sistemas educativos al mismo ritmo que la federación. Paralelamente, la SEP continuaba con su expansión, teniendo creciente presencia en las zonas más aisladas y marginadas para establecer escuelas, con lo cual favorecería el acercamiento de estas comunidades a los servicios y programas del centro. El sistema federal tenía los sueldos más altos por lo que se volvió más atractivo, generándole mayores adeptos y ampliando así el número de maestros al servicio de la SEP. En el transcurso de la década

¹⁷¹ En el Programa oficial de los principios del PNR incluso se pueden identificar antecedentes claros del modelo de educación socialista que sería impulsada por Lázaro Cárdenas: “fundar y desarrollar en las conciencias el concepto de preeminencia de los intereses de la colectividad sobre los privados o individuales [...] creando la necesidad de una mayor equidad en la distribución de riqueza, fomentando al mismo tiempo la cooperación y la solidaridad” en Francisco Arce, *op. cit.*, p. 173.

¹⁷² Triunfó por encima de José Vasconcelos, obligando al otrora secretario de educación a abandonar el país.

muchos estados solicitaron la federalización—absorción de sus escuelas por parte del ejecutivo federal—presionados por los contingentes de maestros que demandaban mejores condiciones laborales y ante la insuficiencia de las arcas locales.¹⁷³

En 1931 Narciso Bassols fue designado Secretario de Educación Pública. Tal y como habían hecho sus antecesores más próximos, Bassols imprimió una orientación práctica a la educación pública, con énfasis en la modernización del país y sus instituciones. La educación habría de preparar a los trabajadores para que, eventualmente, pudiesen dirigir la producción nacional. En educación rural, Bassols continuó señalando al maestro como el agente de cambio en el campo; aquél que lo transformaría social y económicamente buscando urbanizar las poblaciones rurales.¹⁷⁴ A pesar de demandar a los maestros cierta neutralidad, el secretario los exhortaba a fungir como líderes para cumplir la misión estatal de remediar la injusticia social, muchas veces encontrando la resistencia de los poderes locales.

El maestro no se debe a un credo, no a un partido, no a una bandera sino al grupo social entero [...] servir a los intereses generales del vecindario, de la aldea o rancharía con luz en la mente y generosidad en las manos. Su papel es sólo enseñar a dignificar la vida doméstica y social, luchar por el mejoramiento de las condiciones de salud del pueblo y adiestrar a las gentes en los instrumentos de la cultura, leer, escribir y contar¹⁷⁵.

A la beligerancia y exaltación explícita en el discurso educativo se sumó la obtención de mayores recursos económicos, gracias a las labores de Narciso Bassols quien aumentó el gasto educativo de 7.1 a 14 por ciento como porcentaje del presupuesto federal. Con estos recursos la SEP creó departamentos especiales para atender la educación secundaria y

¹⁷³ Dorothy Tanck, *op. cit.*, p. 176.

¹⁷⁴ Engracia Loyo, “Lectura para el pueblo 1921-19402” en Josefina Zoraida, *Ensayos sobre la historia de la educación*, pp. 276-277.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 279.

técnica, ésta última de especial importancia para el secretario. De igual manera, se aumentaron los recursos destinados a la inspección de escuelas privadas, en aras de garantizar mayor control y asegurar en los hechos la rectoría del Estado.

Otro aspecto importante fue la determinación para frenar el avance de algunos sindicatos docentes, los cuales ya habían ocupado para 1931 el consejo de educación primaria del DF y la comisión de escalafón—encargada del ascenso docente. Bassols instruyó a sus colaboradores en la Secretaría a elaborar una nueva Ley de Escalafón, bajo la cual sería la dependencia federal y no los sindicatos quien controlaría la promoción y el salario de los maestros. La medida de Bassols le restaría popularidad entre el gremio magisterial con lo cual el impulso a la doctrina educativa central resultó más difícil.

Pese a las dificultades, la educación se convirtió en una tarea burocrática mayor para el Estado, al desempeñar funciones de integración nacional, al tiempo que proveía de habilidades y valores necesarios para la modernización.¹⁷⁶ Sin embargo, el Maximato mostró los límites de la educación pública como función social. Moisés Sáenz, a lo largo de los diez años que trabajó en el sector, se dio cuenta de los alcances de la escuela y como ésta debía cooperar con agencias de mejoramiento social, salud, comercio, agricultura y comunicación para tener un impacto mayor en el país. Los esfuerzos de articulación interinstitucional hasta ese entonces, aunque notables, habían sido insuficientes e incluso poco coordinados. El cardenismo atendería esta imperiosa necesidad, reforzando el papel del Estado y dando nuevos bríos a su vocación social y a su carácter como máximo órgano educador del pueblo.

¹⁷⁶ Mary Kay Vaughan, *op. cit.*, p. 163.

Analizar el proyecto cardenista en educación demandaría extender considerablemente el periodo estudiado en el presente capítulo. Sin embargo, es importante mencionar que la llegada de Cárdenas a la presidencia en 1934 significó un nuevo impulso vital a la tarea educativa, con la consecuente reafirmación de la imagen y prácticas propias de un Estado como actor social preponderante. El discurso que definió al modelo cardenista de educación se remonta a los primeros años de la SEP. Vicente Lombardo Toledano, director de la Escuela Nacional Preparatoria en 1922, aprovechó su cercanía con la juventud y sus vínculos con el sector obrero para pugnar por una educación mucho más activa en la concientización de clase. Lombardo Toledano rechazaba la neutralidad propuesta por Vasconcelos para la educación popular, señalando que, dadas las condiciones económicas, políticas y sociales del país el sistema educativo debía estar a favor del proletariado.¹⁷⁷ El impacto de la crisis económica mundial a finales de los años veinte reforzó la idea de una escuela socialista, combativa a la dominación del capital y destructora de prejuicios. Lo anterior estaba en contradicción con las políticas que había comenzado Vasconcelos, que privilegiaban la unidad e integración nacional en una sociedad más plural.

Un elemento determinante para el giro del discurso educativo fue la creciente presencia y el poder que ganaban los maestros y sus sindicatos. Por décadas, los maestros habían tenido que valerse de medios escasos e insuficientes para cumplir la titánica labor de construcción nacional mediante las escuelas. Muchos de ellos se habían consolidado como líderes sociales al vivir en carne propia las carencias de la población. Eran víctimas de los abusos de los grupos poderosos como los terratenientes, las compañías extranjeras y, por

¹⁷⁷ El deseo manifiesto de Lombardo Toledano por convertir a la educación popular en un instrumento de clase puede encontrarse en su discurso durante la IV Convención de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1924.

supuesto, de la Iglesia Católica. Así, la búsqueda por una educación socialista encontró en el magisterio el semillero perfecto, su preponderancia en la consolidación del poder político de los regímenes postrevolucionarios le convertían en uno de los brazos corporativos más importantes.¹⁷⁸ La organización política de la sociedad durante el cardenismo sostendría su actuar en la colaboración con las organizaciones magisteriales. El propio presidente Cárdenas trabajó para la constitución de un sindicato único de trabajadores de la educación en México, con miras a centralizar el apoyo magisterial y evitar interminables negociaciones. El esfuerzo fue concretado durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho en 1943 con la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Los deseos por una educación más comprometida con las realidades económicas y sociales del país fueron catalizados con la reforma educativa de 1934. Este importante cambio en materia educativa encontraba un sustento sólido en la instauración del plan sexenal, instrumento que fortalecía a la figura presidencial y le permitía llevar a cabo cambios de gran calado.¹⁷⁹ Mucho se ha escrito respecto al modelo de educación socialista que prescribió la reforma. Destaca el significado que el cambio tuvo para el Estado postrevolucionario, representando no el intento por instalar una ortodoxia socialista en la educación del país, como señalaron los sectores más conservadores, sino el deseo por sincretizar la mística de la Revolución y el proyecto de educación socialista como “resultado de un proyecto social y del desarrollo de las ideas y experiencias históricas de actores como los maestros”.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Margarita Zorrilla y Bonifacio Barba, “Reforma educativa en México, descentralización y nuevos actores”, *Sinéctica*, 30 (2008), p. 4.

¹⁷⁹ Dorothy Tanck, *op. cit.*, p. 181.

¹⁸⁰ María Teresa de Sierra Neves, *Construcción del imaginario social del proyecto educativo socialista en el cardenismo*, México, CONACULTA, 1998, p. 145.

El proyecto educativo de Estado iniciado por Vasconcelos había encontrado, a lo largo de diez años, numerosos promotores y detractores. El callismo supuso continuidad en términos generales aunque apostó, a momentos en demasía, por el modelo productivo rural estadounidense desde las escuelas. Aunado a esto, el conflicto con la Iglesia Católica distaba mucho de catalogarse como un *fait accompli*. Para los sectores de izquierda al interior del PNR, era importante que el Estado recuperase la esencia social de la escuela, una escuela cuyo laicismo no se tradujera en indiferencia o pasividad frente a la intromisión de la jerarquía católica. El 13 de diciembre 1934 se reformó el artículo tercero de la Constitución, con el que el Estado buscaría el auténtico monopolio de la educación, al controlar con mayor rigidez el funcionamiento y creación misma de las escuelas particulares.

Los miembros de la comisión de educación, Gilberto Bosques y Luis Enrique Erro—este último uno de los fundadores del Instituto Politécnico Nacional—desatendieron las voces de la izquierda más radical que clamaba por el establecimiento de una definición mexicana de socialismo científico en las escuelas. Para los legisladores, lo importante era que las definiciones no radicarán en el tipo de socialismo a seguirse, sino en la formulación de una política educativa con carácter auténticamente social, con el cual se recuperara el sentido social y cultural emanado de la Revolución. Se trata, por lo tanto, de un intento del Estado por refundar el pacto social establecido en 1917.¹⁸¹ La nueva orientación tenía la clara intención de recoger el abanico de sentimientos, experiencias y desafíos vividos por los maestros, al ser ellos los transmisores perfectos de las realidades del verdadero México.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 148.

El énfasis popular de la educación cardenista encontraba legitimación no sólo en las condiciones socioeconómicas del país, sino también en la crisis mundial del liberalismo económico. La organización de la sociedad bajo el cardenismo volcó su atención en el sector obrero y campesino, en aras de ganar mayor credibilidad, y poder centralizar aún más el poder para garantizar la conducción del país mediante un proyecto de Estado sólido. Una de las más importantes contribuciones del cardenismo a la historia educativa del país fue la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937. “La técnica al servicio de la patria” lema de la nueva institución que definía el deber que el Estado postrevolucionario le confería: conducir al país en el camino del desarrollo y crecimiento económico mediante la formación de técnicos de primer nivel. La oferta educativa en nivel superior superaba así el sesgo que había mantenido por muchos años al privilegiar a la Universidad Nacional, semillero de grandes pensadores, pero que en mayor medida pertenecían a sectores privilegiados de la sociedad. El IPN representó dos cosas: continuidad en el apoyo a educación técnica y el compromiso por desarrollar técnicas e instrumentos propios, que permitieran al país avanzar hacia su independencia tecnológica, garantizando así un desarrollo sostenido.

La reforma educativa fue también el marco para excesos por parte de algunos gobernadores como Tomás Garrido Canabal en Tabasco quien reprimió fuertemente a los sectores católicos. Acciones como estas únicamente dificultaron la aceptación del papel del Estado en materia educativa dentro de los sectores conservadores. Cárdenas limitó, en la medida de sus posibilidades, los excesos de algunos de sus colaboradores, consciente de que el enfrentamiento frontal con la Iglesia sólo iría en detrimento de las niñas, niños y jóvenes que asistían día con día a las escuelas.

Dos últimos aspectos son obligados al momento de analizar la política educativa cardenista. En primer lugar, recuperando el espíritu de Vasconcelos, Cárdenas y sus colaboradores emprendieron la Campaña Nacional de Educación Popular orientada al combate del analfabetismo aun alarmante en el país. Fiel a su modelo de organización política, el Presidente Cárdenas convocó a organizaciones políticas, centrales obreras, grupos campesinos, sindicatos docentes y sociedad en general a contribuir en este nuevo esfuerzo nacional cuyo propósito era reforzar el papel de las escuelas y los maestros como factores de cambio social, transmisores de los conocimientos, valores y disciplinas que definían al ideal de ciudadanía mexicana.

Para que el impacto de esta nueva campaña alfabetizadora fuese mayor a su antecesora, la SEP replanteó el paradigma para la atención de la población rural e indígena. Desde Vasconcelos había imperado un modelo de asimilación; experimentos como la Casa del Pueblo y la Casa del Estudiante indígena se habían basado en este planteamiento, con resultados desalentadores. El cardenismo recuperó lo defendido por Manuel Gamio, favoreciendo un modelo integracionista. Ya no se trataría de desindianizar al indígena, no se le desarraigaría de sus costumbres ni se arroparía bajo una “verdad absoluta” intrínseca a la cultura occidental. Ahora, las comunidades indígenas serían partícipes del desarrollo de la Nación, contribuyendo con la riqueza de la que eran depositarios a la construcción del Estado plurinacional mexicano. Este paradigma sigue siendo la base para la educación de los pueblos indígenas

La recuperación de la esencia social de la educación popular no bastó al cardenismo para impactar como hubiese deseado. Ya fuere por las distorsiones que los sectores conservadores hacían del socialismo educativo o por los excesos de gobernadores y

funcionarios, el modelo de educación socialista no trascendería el periodo presidencial del general Cárdenas. Lejos de favorecer la integración nacional, la inclinación del gobierno hacia los sectores obrero y rural originó que algunos grupos de las clases media y alta se alejaran del gobierno y del Partido.¹⁸² La idea de una educación que a momentos pregonaba el antagonismo de clase resultaba inviable para un Estado en vías de consolidación.

APUNTES FINALES AL PROYECTO EDUCATIVO POSTREVOLUCIONARIO

Los años que corrieron de 1920 a 1940 fueron determinantes para la historia mexicana contemporánea. Significaron el afianzamiento de gran parte de los ideales y demandas que años antes habían hecho que el país viviese un importante movimiento social. La gran virtud de los gobiernos postrevolucionarios radicó en la identificación del fenómeno educativo como un elemento indispensable para la creación y reproducción de la idea de Estado que, desde la promulgación de la Constitución de 1917, deseaba impulsarse. Se trató de un período un donde el grupo gobernante logró articular prácticas casi tangibles de rectoría social del Estado. La retórica misma del proyecto postrevolucionario, aunada a la puesta en marcha de diversas políticas para materializarla, llevó a la constitución, prácticamente generalizada, de una imagen estatal con fuerte carga social.

El fuerte discurso de los gobiernos de De la Huerta, Obregón, Calles y Cárdenas instauró al emergente Estado postrevolucionario como árbitro supremo de la sociedad mexicana y con ello su distinción como educador popular por excelencia. Crear un Estado y

¹⁸² En 1938, el general Cárdenas modificó el nombre del PNR, convirtiéndolo en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), mismo que daría cabida a los sectores sociales que distinguirían al modelo corporativista seguido por el Estado mexicano durante buena parte del siglo XX. El periodo cardenista se apoyó considerablemente de los maestros para que se agilizará el reparto agrario. El maestro organizó muchas veces a campesinos y a otros grupos en apoyo a las reformas impulsadas por el presidente Cárdenas. Dorothy Tanck, *op. cit.*, p. 183.

asegurar su continuidad exigió a las nuevas escuelas, asumir funciones más allá de la enseñanza del idioma nacional y de las primeras letras. En muchas ocasiones, la escuela se convirtió el primer organismo público en las comunidades a las cuales atendía. El Estado convirtió a las escuelas en instancias encargadas de la institucionalización del espacio público. Así, el gran logro del proyecto educativo postrevolucionario fue la liberación del individuo, involucrándolo en la arena pública, normada por reglas comunes a todos los ciudadanos, al tiempo que proveía derechos sin distinción alguna.

La escuela y los maestros ayudaron a formalizar las relaciones sociales entre los miembros de las comunidades, y entre éstas y el gobierno estatal y federal. En los años subsecuentes al periodo analizado, los docentes y las instituciones educativas transmitirían, canalizarían e incluso atenderían demandas de las comunidades. La labor que el Estado emprendía mediante la escuela generó naturalmente la oposición de los máximos beneficiarios de la ignorancia popular: la Iglesia y los jefes políticos locales.

Como se mencionó en el primer capítulo, la educación como fenómeno social está inserta en un complejo entramado de hechos sociales, por lo cual su impacto depende, en gran medida, de acomodos favorables en el plano económico, político y cultural. La inestabilidad política y el rezago social fueron parcialmente combatidos mediante la enseñanza popular. Sin embargo, en más de una ocasión, la esperanza excesiva en una educación redentora evidenció sus propios límites. Para cosechar el éxito de la política educativa era necesario articular una política de desarrollo interinstitucional, en la cual interviniesen varias dependencias y organismos públicos. Era además indispensable lograr acuerdos con actores locales, de tal forma que la forma más pura de prácticas estatales dictadas por el centro difícilmente se materializaba. Crisis económicas y movimientos

obreros demandaron a la educación popular refrendar su compromiso de origen con las causas populares. Ante la deslegitimación de un modelo económico, el Estado atendió las demandas en pro de la vocación social educativa, evidenciando la capacidad de cambio del fenómeno educativo. No obstante, es importante advertir los límites con que topó la racionalidad estatal en esos años para lograr avanzar en el ámbito educativo. Como hemos visto la lógica estatal, con sus prácticas e imagen, no es homogénea y su impacto respondió entonces—y continuó así—a las negociaciones y conflictos entre diversos actores por el control de la agenda educativa.

La herencia de los gobiernos postrevolucionarios, con todos sus éxitos y desaciertos, sería disfrutada a lo largo de gran parte del siglo XX. El Estado mexicano había logrado consolidar una instancia administrativa nacional, la SEP, para normar y regular la educación de todos los mexicanos. Ante las realidades de un país como México, el Estado mantendría su vocación social, su papel como agente transformador y creador de instituciones. Los sucesos políticos—llegada de una nueva generación gobernante, crisis de legitimación del Partido hegemónico—y el cambio del modelo económico durante las últimas dos décadas del siglo XX modificarían sustancialmente la imagen y las prácticas del Estado frente a la sociedad, con la consecuente alteración del fenómeno educativo. El legado de una educación redentora, laica, gratuita y obligatoria encontraría enormes retos a la vuelta del siglo.

CAPÍTULO III. ESTADO Y EDUCACIÓN EN EL PROYECTO MODERNIZADOR (1982 -)

As civilized human beings, we are the inheritors, neither of an enquiry about ourselves and the world, nor of an accumulating body of information, but a conversation begun in the primeval forest and extended and made more articulated in the course of the centuries [...]
Education, properly speaking is an initiation in which we acquire the intellectual and moral habits appropriate to a conversation

Michael Oakeshott

La retórica del Estado post-revolucionario fue una constante en los gobiernos federales posteriores a la década de los años treinta. Durante casi cincuenta años, no obstante los importantes cambios en las políticas—sociales, económicas, agrarias—, en las leyes federales de índole diversa y en la propia Constitución, permaneció prácticamente indiscutido el papel preponderante que el Estado mexicano debía asumir para salvaguardar los logros de la gesta revolucionaria, en particular en materia educativa¹. La orientación general del modelo de Estado, basado en una importante intervención de éste en la economía y en el ámbito social, a la par de la complejización de la sociedad misma, fueron elementos que cimentaron el crecimiento del aparato institucional estatal para cumplir con un número creciente de responsabilidades.

En el terreno educativo, si bien es cierto que en los años posteriores al Cardenismo se moderó el discurso educativo revolucionario—incluso con acercamientos a sectores conservadores como la Iglesia católica durante los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y

¹ Conviene recordar que en el periodo mencionado la retórica y las políticas públicas en materia educativa transitaron de la educación con acento socialista a un modelo con menor carga ideológica, con momentos que advierten acercamientos con grupos otrora antagónicos como la Iglesia católica y el empresariado.

Miguel Alemán—el programa de expansión federal de los servicios educativos y las onerosas campañas en pro de la alfabetización masiva continuaron, recibiendo buena cantidad de recursos, atención y apoyo por parte de los líderes políticos.

No obstante, como buscará describir y analizar el presente capítulo, las últimas tres décadas del siglo XX estuvieron marcadas por cambios sociales, económicos y políticos de gran magnitud, tanto internos como externos. El modelo de desarrollo dio signos de desgaste y debilitamiento, producto en gran medida de la ausencia de una planeación económica a largo plazo, la falta de ajustes estructurales concretos, la alta dependencia de los precios del petróleo y las cargas que suponían una creciente burocracia. Éste último aspecto generó al interior de los órganos estatales dinámicas perniciosas, con lealtades estrictamente políticas que dejaron de lado paulatinamente el horizonte a largo plazo, lo que implicó un abandono al actuar en beneficio del Estado.² Lo descrito anteriormente, aunado al debilitamiento del régimen de partido hegemónico (PRI), supondría en México la contradicción del mito revolucionario en los hechos y el surgimiento de voces que llamaron a adoptar una nueva retórica estatal, en algunos puntos contraria a la hasta ese momento vigente.

A lo largo del presente capítulo se describirá el proyecto educativo que, desde las diversas instituciones del Estado mexicano, puso en marcha un nuevo grupo dominante a comienzos de los años ochenta. En este punto, la presente tesis se distancia de algunos autores que señalan la ausencia total del Estado en la confección de un proyecto en educación

² Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse, “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*, 4 (2006), p. 9.

posterior— cuando no en oposición—al que resultó de la Revolución mexicana³, argumentando que existe un programa modernizador del Estado mexicano, impulsado por un grupo dominante diferente y que se vale de su posición dentro de las instituciones del mismo Estado para implementarlo. El proyecto modernizador, con contradicciones al igual que su predecesor, ha renovado la atención en la discusión sobre el papel, el alcance y las implicaciones que tiene el Estado en la conducción de un sistema educativo.

Los siguientes apartados explicarán con mayor detalle el proyecto estatal modernizador, encabezado por una nueva generación gobernante, impulsora de una serie de reformas dirigidas a modificar las estructuras sociales, económicas y políticas del Estado mexicano. Conviene por ello retomar lo expuesto en el primer capítulo, al señalar que el Estado como hecho social ve modificadas las leyes, normas e instituciones que le estructuran debido a los cambios en la relación de fuerzas entre grupos que aspiran al monopolio de la violencia legítima y simbólica⁴.

EL ESTADO A DEBATE

La legitimidad de todo Estado supone la capacidad del grupo gobernante para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas que le conforman son las más apropiadas para estructurar y conducir a la sociedad. Los años setenta del siglo XX fueron el escenario de cambios de gran calado en el ámbito económico, político y social, tanto en México como en otros países del mundo que impactaron de manera importante los arreglos

³ Véase Axel Didriksson, “Hacia un nuevo federalismo educativo”, en Dalila Andrade *et. al.*, *Políticas Educativas y territorios: modelos de articulación entre niveles de gobierno*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2010, pp. 217-223.

⁴ Joel Migdal, *op. cit.*, *passim*.

sociopolíticos y económicos hasta entonces vigentes. El modelo de Estado⁵ comenzó a ser cuestionado por algunos sectores, debido a las cargas burocráticas y económicas que su estructura suponía para la sociedad; al aumento en las brechas sociales, así como al cambio en la correlación de fuerzas entre actores nacionales e internacionales. Las nuevas generaciones de grupos de poder, advertían que el Estado poco a poco se había convertido en una institución ineficaz, corrupta y poco eficiente. Reflejo de esto fue la crítica que recibieron servicios públicos antes incuestionados como la salud y la educación pública. En el centro de estos cuestionamientos estaba una creencia casi absoluta en las soluciones que el Mercado proveería a las crecientes dificultades económicas y sociales. La intervención estatal no sólo era para estos grupos ineficiente, sino también peligrosa⁶.

La suspensión de la paridad dólar - oro, la crisis petrolera—que resultó en el decrecimiento considerable de los precios del crudo, impactando considerablemente a economías petrolizadas como la mexicana⁷—la crisis económica de 1973 y, en gran medida,

⁵ Aunque fue un importante defensor del libre mercado, el economista británico John M. Keynes fue una de las figuras clave para la conformación de la retórica estatal posterior a la Gran Depresión. En su libro *Teoría General sobre la Ocupación, el Dinero y el Interés*, Keynes definió la demanda agregada como la suma del consumo, la inversión y el gasto público. En pleno escenario de crisis económica, Keynes señalaba que el Estado, para estimular la demanda y con ello dinamizar la economía, debía financiar vía déficit actividades como obra pública (ej. infraestructura) que permitiese avanzar hacia el pleno empleo y el mantenimiento de salarios. Cabe señalar que buena parte de los Estados occidentales, hasta ese momento, carecían de suficiente robustez institucional y financiera para implementar mecanismos que les permitiesen regular las actividades económicas. En la práctica, las ideas Keynes derivarían en modelos de desarrollo en donde el Estado sería el actor preponderante. Véase John M. Keynes, *Teoría General sobre la Ocupación, el Dinero y el Interés*, México, FCE, 2006, pp. 55-58

⁶ Detrás de estos ataques, señala Michael W. Apple, yacía la voluntad de nuevas coaliciones en el poder de cambiar el sentido común, alterar el significado de las categorías sociales más básica, esto es poner en entredicho la retórica que cimentó logros sociales y sustituirlos por una retórica moderna centrada en el individuo, algo propio del lenguaje de la economía neoclásica. Véase Michael W. Apple, *Educating the “Right” Way: Market, Standards, Gold and Inequality*, New York, Routledge (2nd Edition), 2006, pp. 7-8.

⁷ Durante esa década, México percibió ingresos importantes provenientes de la venta del petróleo, debido al alza en los precios del crudo. Esta situación alimentó la falsa creencia que México había alcanzado su momento para “administrar la riqueza”. No obstante, el auge petrolero significó la desatención a la planeación integral de la economía, posponiendo la reestructuración del modelo de desarrollo. Ante un Estado sostenido cada vez más por financiamiento externo e ingresos petroleros, el desplome en los precios del crudo llevo, quizás de manera más sesgada, a descartar la posibilidad de reformar el modelo de desarrollo. Véase

el hecho de que México permanecía en una situación de estancamiento económico y niveles inflacionarios alarmantes, alimentaron el descontento social hacia el modelo de desarrollo, hacia la retórica estatal y hacia el Estado mismo. La “excesiva” intervención estatal, señalaron sus críticos, conllevaba al constreñimiento simbólico y real de los individuos y, con ello, al dinamismo intrínseco del Mercado, comprometiendo así el desarrollo de las sociedades y economías. El problema era la presencia de un aparato estatal desproporcionado al cual había que limitar, reducir y controlar.⁸ La crítica comenzaría a ganar más adeptos ante la incapacidad de la política económica y social vigentes para plantear soluciones reales a las nuevas problemáticas.

La crisis económica llevó a países como México a recurrir a financiamiento externo⁹. Sin embargo, el acceso a los recursos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) estaba limitado a aquellos países dispuestos a realizar cambios profundos en su organización política y económica. Así, los nuevos grupos en el poder establecieron como premisa básica la reactivación económica y el crecimiento económico de la región mediante reformas estructurales que facilitaran préstamos internacionales. Esto implicaría levantar restricciones al Mercado y desmontar buena parte de los mecanismos estatales de control y supervisión de la economía. Gobernantes, funcionarios de organismos internacionales y demás sectores confiaban en que

Ramón Reséndiz, “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político 1914-1994”, *Estudios Sociológicos*, 67 (2005) p. 165.

⁸ Joel Migdal, op. cit., p. 9. Prólogo de Fernando Escalante.

⁹ La dependencia a la exportación de materias primas o bienes primarios en un ambiente generalizado de contracción económica, con efectos claros en la demanda de los países desarrollados, limitó la disponibilidad de recursos de países como México para financiar sus diversas actividades, en particular aquellas de naturaleza social. A esto se suma la dependencia a la importación de bienes intermedios y bienes de capital, para sostener una política de industrialización por sustitución de importaciones, que obligó al endeudamiento y provocó marcados desequilibrios en la balanza de pagos.

la desregulación y apertura generase un efecto de derrame (*spill-over*) de la riqueza, lo que beneficiaría a la sociedad en su conjunto¹⁰. La imagen y las prácticas “tradicionales” del Estado desarrollista fueron asociadas con la generación de imperfecciones e irracionalidades en la vida económica. El condicionamiento del crédito por parte de organismos internacionales llevaría a la conformación de nuevas relaciones de poder dentro de los Estados y, con ello, al impulso y fortalecimiento de la agenda político-económica de una nueva élite gobernante.¹¹

Durante los siguientes años se impondría una agenda legislativa, económica, institucional con la orientación de privatizar empresas paraestatales, servicios y recursos públicos; así como la desregulación de los mercados, la fragmentación del sector industrial y la liberalización de servicios financieros y del flujo comercial. Esta agenda, conocida como Neoliberalismo, tendría un impacto considerable en los servicios educativos provistos por el Estado y, más importante, trajo consigo una nueva manera de discutir la sociedad y la relación de ésta con el Estado y la economía. La visión colectiva de la sociedad fue paulatinamente desplazada por una visión individualista que, en algunos casos, negaba la naturaleza social de los individuos. Lo anterior significaría, particularmente en la arena educativa, una redefinición de las fronteras sociales en la educación, un cambio en las prácticas educativas estatales y la correspondiente modificación de la imagen estatal en la educación. Como se verá en el análisis en páginas posteriores, la condición de México como un país recurrentemente en deuda con organismos internacionales conllevaría a la fuerte influencia e

¹⁰ Carlos M. Vilas, *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, 2011, p. 11

¹¹ Oscar Oslak, “Estado y sociedad ¿nuevas reglas del juego?”, *Reforma y Democracia* (Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD), 9 (1997), p. 29.

intervención de éstos en la definición de políticas públicas y, con ello, al apuntalamiento de un nuevo modelo estatal.¹²

Es recurrente en la discusión pública la afirmación que confunde al neoliberalismo con el rechazo total al Estado y sus instituciones. En 1984 el economista Douglas North había advertido la dualidad intrínseca del Estado: como impulsor del crecimiento y como fuente de ocaso económico. El neoliberalismo, a diferencia del liberalismo clásico que pregona la libertad individual total *vis à vis* el Estado, adopta una visión positiva del mismo, al cual ve como el provisor de las condiciones y leyes para la operación apropiada del Mercado.¹³ Bajo el prisma neoliberal, el Estado, lejos de desentenderse de los individuos, busca que éstos se transformen en seres emprendedores, competitivo.

De esta manera, ante la necesidad de mantener gran parte de las estructuras estatales, las reformas emprendidas por los grupos dominantes fueron dirigidas a reducir el gasto público; privatizar bienes y servicios públicos y, con ello, lograr un equilibrio en los presupuestos nacionales. Restringir recursos y la participación estatal en ciertas áreas benefició a algunas agencias públicas (en el caso de México, el caso emblemático es la Secretaría de Programación y Presupuesto) y a agentes privados. Lo anterior implicaría cambios profundos en las relaciones de poder entre grupos sociales, órdenes de gobierno, regiones y sectores de la economía. Mientras el Estado se desvanecía en algunos ámbitos, se hacía presente en otros con mayor fuerza. A la par de la reducción de sus facultades regulativas se potenciaron funciones como la institucionalización de nuevas alianzas,

¹² Héctor Villareal, *La asignación de recursos públicos a la educación: problemáticas y perspectivas*, México, FCE, 2005, pp. 201-202.

¹³ Mark Olsen, "In Defense of the Welfare State and of Publicly Provided Education", *Journal of Education Policy*, 11 (1996), p. 340.

coaliciones y antagonismos, y el despliegue de la coacción física y simbólica.¹⁴ Como se verá en las siguientes secciones, en el caso de la educación pública, ésta vería alterados los arreglos políticos que le habían caracterizado durante buena parte del siglo XX, generando con ello conflictos entre los actores e instituciones involucradas en el hecho educativo¹⁵.

LA FUNCIÓN EDUCATIVA Y EL ESTADO NEOLIBERAL

La transición hacia nuevos paradigmas económicos y la alteración de las fronteras y prácticas del Estado modificaron sustancialmente la función educativa¹⁶. Como se verá a continuación, a partir de la década de los setenta se impulsaron reformas político-administrativas para reducir el tamaño y alcance de las dependencias gubernamentales encargadas de conducir los sistemas educativos (desconcentraciones, descentralizaciones, privatizaciones). Asimismo, el fenómeno educativo comenzaría a ser entendido en términos preponderantemente económicos. Productividad, rendimientos, retornos, gestión y otros conceptos pronto inundarían la discusión educativa en detrimento de los grandes debates pedagógicos y políticos.

Los cambios en la manera de aproximarse al hecho educativo impactarían en la manera de implementar políticas y programas en la materia, desde el Estado.. Las reformas

¹⁴ Carlos M. Vilas, *op. cit.*, p. 48.

¹⁵ Un aspecto que ayudó a que las reformas neoliberales permearen en la sociedad fue su vinculación, en el discurso, con la apertura de mayores canales de participación democrática. No obstante, autores como Michael W. Apple muestran cierta cautela respecto al vínculo entre neoliberalismo y democracia. Para el citado autor resulta contradictorio el actuar de un Estado que promueve el individualismo y las bondades del Mercado para satisfacer las necesidades personales, al tiempo que relega valores más ligados a la democracia como la solidaridad y la equidad. El neoliberalismo transforma nuestra propia idea de democracia haciéndola únicamente un concepto económico y no uno político, en donde la libertad tiene que ver más con satisfacer los deseos individuales en el Mercado. Véase Michael W. Apple, *op. cit.*, 32

¹⁶ Kathary Mitchell, "Educating the National Citizen in Neoliberal Times: from Multicultural Self to Strategic Cosmopolitan", *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 4 (2003), p. 387.

emprendidas en estos años, evidenciarían la existencia de dos discursos. El primero de ellos con grados variantes de apego al paradigma educativo del México posrevolucionario, con un Estado preponderante e impulsor de una política educativa comprehensiva y altamente centralizada. El segundo propio de un Estado que enfatiza funciones de regulación y que interviene menos en el orden social; Estado para el cual la eficiencia y eficacia en el ejercicio de recursos, valoradas a partir de instrumentos estandarizados, serían los elementos definitorios de una educación pública exitosa. El choque entre ambos discursos generaría una dislocación real y simbólica en la arena educativa.¹⁷ Maestros, alumnos y autoridades verían debilitado el vínculo que les unió durante buena parte del siglo XX, ocasionando que la educación incrementase su conflictividad e hiciera más visibles sus deficiencias.

Un elemento importante en el giro retórico dentro del ámbito educativo fue la adopción de conceptos como el capital humano¹⁸. El economista y premio nobel estadounidense Gary Becker define capital humano como “las actividades que influyen en el ingreso económico futuro y el bienestar al incrementar los recursos de las personas”.¹⁹ En su teorización y análisis empírico sobre el tema, Becker reconoció la importancia estratégica que tienen las decisiones de individuos—a partir de un análisis costo-beneficio—sobre invertir en su educación y con ello generar mejoras en su bienestar.²⁰

¹⁷ Carlos Torres, “Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (2008), p. 210.

¹⁸ La aproximación teórica a la inversión en educación y capacitación encuentra en Adam Smith a uno de sus primeros exponentes. Smith reconocía que el Trabajo—uno de los factores de producción—estaba influenciado por las habilidades de los individuos, elementos que implicaban un costo para el individuo pero que una vez alcanzados permanecían como una especie de capital fijo. Siglos más tarde (1961), el economista estadounidense Theodore Schultz advirtió que los individuos invierten de manera recurrente en sí mismos para mejorar sus ingresos y bienestar personales. Véase Brian Keeley, *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*, México, Castillo – OCDE, 2007, pp. 30-33.

¹⁹ Gary Becker, *Human Capital*, Nueva York, Columbia University Press, 1975, p. 11.

²⁰ Gary Becker, “Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 5 (1962), pp. 9-10.

Desde el punto de vista macro, la teoría del capital humano es una aproximación económica que sitúa al equilibrio entre oferta y demanda laboral como el propósito fundamental de la inversión en educación. Bajo esta perspectiva, el papel distributivo comienza a ser detentado por los agentes económicos en quienes se confía para absorber la oferta laboral y asegurar la distribución equitativa de la riqueza²¹. Se trata de una limitación a las funciones que hasta entonces había desempeñado el Estado, puesto que queda limitado a proveer capital humano como beneficio económico de la inversión hecha en educación.²² El énfasis bajo este modelo está en el desempeño individual como condición necesaria para la continuidad educativa y empleos futuros. El peso que ganaría la teoría del capital humano se debió, en gran medida, a las contracciones económicas del momento y al creciente interés por conocer los retornos e impactos económicos de los servicios educativos.

Antes de continuar con el análisis del caso mexicano conviene recordar que, si bien el fenómeno educativo es un importante detonador del crecimiento y desarrollo económicos, es primeramente un acto político, situado en un entramado de relaciones desiguales de poder dentro de una sociedad cuyos actores dominan, subordinan y, por tanto, entran en conflicto entre sí.²³ Así, la retórica, las reformas y políticas que nuevos grupos dominantes impulsaron desde los años setenta, se distancian del horizonte valorativo que había imperado en el ámbito educativo, con un fuerte impacto en la imagen y prácticas del Estado en la educación, en las

²¹ Al respecto, es sumamente ilustrativo recordar las políticas que en la materia emprendió Ronald Reagan en EUA —junto con Margaret Thatcher en Gran Bretaña, impulsores ambos del Estado neoliberal. Reagan busca la migración hacia un modelo de Estado mínimo, por ello, defendió políticas como el reembolso de impuestos por concepto de colegiaturas, sistema de *vouchers* escolares, la eliminación del Departamento de Educación (instancia federal responsable) y la eliminación del gasto federal en programas educativos. Lo anterior, a fin de fomentar la competencia y la eficiencia en la provisión de servicios educativos y con ello eliminar los vicios asociados al sector público. Véase Henry Giroux, “Thunder on the Right: Education and the Ideology of the Quick Fix”, *Curriculum Inquiry*, 1 (1985), p. 58.

²² Glenda McGregor, “Educating for (whose) Success? Schooling in an Age of Neoliberalism”, *British Journal of Sociology of Education*, 3 (2009), p. 351.

²³ Michael W. Apple, *op. cit.*, p. X.

narraciones de ciudadanía y en cómo aproximarse a la socialización de las generaciones jóvenes.

EDUCACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN MÉXICO

Al inicio del capítulo se señaló que el modelo educativo posrevolucionario se mantuvo, en términos generales, durante buena parte del siglo XX. Durante ese tiempo se cosecharon logros importantes en materia de alfabetización, educación indígena y el aumento importante de la infraestructura educativa. Conviene además señalar que buena parte de estos esfuerzos se apoyaron en un creciente contingente de maestros quienes, cabe mencionar, carecían mayoritariamente de una formación adecuada y de los materiales suficientes para desempeñar sus labores. Las carencias pedagógicas, técnicas, económicas y materiales de los docentes pronto se convertirían en factor que impactaría a la calidad misma de los servicios educativos estatales.

Los cambios en la conducción político-administrativa del sistema educativo nacional, en particular en el nivel básico, se manifestaron al tiempo en que la agenda neoliberal era asimilada por diversas estructuras del Estado. Los objetivos homogeneizadores del modelo anterior fueron abandonados por un proyecto tendiente a la diferenciación, segmentación y centralización.²⁴ Asimismo, la entrada de financiamiento externo para poder sostener ciertos servicios otorgados por el Estado aumentó la capacidad de influencia de los organismos internacionales en la definición de políticas públicas. Lo anterior se traduciría en nuevas

²⁴ Emilio Tenti, *La educación básica y la cuestión social contemporánea (notas para discusión)*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2000, consultado el 23 de mayo de 2013 en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/medellin2000.pdf>

formas de gobernabilidad que trascenderían las fronteras tradicionales del propio Estado²⁵, con consecuencias importantes en las percepciones sobre la imagen y las prácticas estatales

Las políticas de ajuste y la resultante contracción del gasto público impactaron en la provisión de recursos para servicios sociales. La educación pública resintió este cambio en el flujo de recursos, toda vez que se comprometió la calidad de los servicios al destinarse menos presupuesto a la preparación de docentes, menores incrementos salariales para el personal; escasa dotación de materiales educativos, habilitación y rehabilitación de espacios escolares, entre otros. Aspectos como éstos alimentarían el descontento magisterial ya advertido en décadas anteriores.

El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) ilustra los primeros ajustes retóricos en la política educativa del Estado. La promulgación de una nueva Ley de Educación en diciembre de 1973 introdujo algunos elementos que advertían el giro en la definición del hecho educativo. La Ley definió a la educación como un proceso continuo y permanente regido por dos principios: 1) la transformación de la economía y de la sociedad mexicanas; ello, a fin de modernizar la idiosincrasia nacional y así estimular un cambio desde la base social 2) la promoción de un orden social basado en la equidad y la justicia. En los años posteriores, la situación económica nacional y la estabilidad política continuaron degradándose. La devaluación de 1976 acompañada de una importante inflación impactaron negativamente sobre las imágenes y prácticas del Estado mexicano, restándole credibilidad y aumentando la conflictividad en áreas como la educativa. No bastó el aumento en el gasto educativo para

²⁵ Xavier Bonal, "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial", *Revista Mexicana de Sociología*, 3 (2002), p. 4.

apaciguar los conflictos crecientes entre el magisterio y la SEP, así como al interior mismo de estos actores.²⁶

Con presiones internas y externas crecientes y ante la urgencia del régimen por recuperar cierta legitimidad y control político, las siguientes administraciones se avocaron en completar las reformas al Estado y a su modelo de desarrollo. La creciente integración entre y dentro de las regiones económicas supuso una correa de transmisión eficaz para las políticas neoliberales. La consigna entonces era reducir el tamaño del Estado. Así, como señala Carlos M. Vilas, a partir de la crisis económica de 1982 se completó el escenario para una redefinición en la relación entre el Estado y el Mercado, y se retomaron ideas de la economía neoclásica para convertirlas en la columna vertebral de las políticas gubernamentales, independientemente del sector que se tratase.²⁷

La educación pública había iniciado años antes con tímidas políticas para desconcentrar los servicios educativos, el propósito último era lograr la descentralización del sistema educativo a fin de liberar a la SEP de las onerosas cargas que la operación del sistema implicaba y mejorar la calidad del servicio. Sin embargo, esto sería posible hasta la década de los años 90. Las reformas administrativas para redefinir el papel del Estado en la educación fueron acompañadas de ajustes presupuestales que, en gran medida, afectaron a docentes y trabajadores del sector. De 1980 a 1985 el gasto en educación como porcentaje

²⁶ Muestra de ello fue el surgimiento en 1979, durante el sexenio de José López-Portillo (1976-1982), de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Esta organización agrupaba, en gran medida, a un contingente importante de maestros provenientes de estados con altos índices de marginación y problemas en el ámbito educativo (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, entre otros) cuyos salarios se habían visto afectados ante por las fluctuaciones en el mercado petrolero. La CNTE se oponía al acuerdo corporativo existente entre la autoridad educativa federal (SEP) y la dirigencia nacional del SNTE. Asimismo, se oponían a las prácticas autoritarias del régimen y clamaban por una democratización de la sociedad, en particular de la arena educativa y sindical.

²⁷ Carlos M. Vilas, *op. cit.*, p. 46.

del PIB pasó de 4.4 por ciento a 2.6 por ciento en términos reales. Un balance del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) muestra un decremento importante al pasar de 3.25 por ciento a 1.39 por ciento, situación que llevó a fijar topes salariales para los trabajadores de la educación.²⁸

Paralelamente, el SNTE comenzó a ver deteriorados sus márgenes de negociación y su capacidad para distribuir recursos al interior de su estructura, lo cual benefició a grupos magisteriales disidentes, cuyos discursos se tornaban cada vez más beligerantes. En el ámbito de la implementación de políticas educativas, nuevas generaciones de técnicos asesorados por especialistas de los organismos financieros internacionales comenzaron a introducir políticas educativas acordes a las transformaciones sociales: creación de estándares de calidad, indicadores, mayor vinculación entre educación y trabajo, y redefinición de políticas de evaluación con impacto en el diseño curricular y la formación docente. Aspectos en sí mismos positivos para el seguimiento del sistema educativo, pero que abonarían una profunda crisis de gobernabilidad del mismo. En palabras de Ramón Reséndiz, “la crisis y el desmontaje posterior del modelo de desarrollo socavaron las bases materiales del mito político y su programa de reformas y con ello también las del pacto de dominación”.²⁹

En medio de las contracciones económicas y creciente inestabilidad política, las políticas neoliberales y aquellas desprendidas de éstas fueron adoptadas como el punto de partida para el quehacer estatal, como la manera correcta y válida de hacer las cosas ante la

²⁸ Como señala Josefina Zoraida, los años que corrieron de 1970 a 1981 había visto un incremento del gasto en educación como porcentaje del PIB (1.7 a 5.5 por ciento). No obstante, la importante reducción en los años que comprendieron el sexenio de Miguel de la Madrid obligaron a cancelar o postergar proyectos educativos importantes. En un ambiente de empobrecimiento general, apertura económica y pérdida de legitimidad del PRI fenómeno como la deserción escolar y la reprobación cobraron mayor fuerza (Josefina Zoraida Vázquez, “Renovación y crisis”, en Dorothy Tanck de Estada (coord.), *Historia Mínima: La educación en México*, México, COLMEX, 2010, p. 225).

²⁹ Ramón Reséndiz, *op. cit.*, 155.

crisis del momento. La arena pública mostró la ausencia de debates informados que analizaran la efectividad y sostenibilidad de las medidas propuestas. La contundencia en su implementación aunada al vacío retórico en la esfera pública llevó a sugerir la inexistencia de alternativas reales al proyecto modernizador y neoliberal.

○ **La apertura democrática**

Como parte del conjunto de cambios estructurales que debía implementar el país se encontraba la conformación de un modelo democrático creíble y sólido. Anteriormente se mencionó que esta situación responde a una comprensión más económica que política del concepto de democracia, bajo el cual los individuos deben ser libres para allegarse de bienes que satisfagan sus necesidades; bienes cuya oferta es, teóricamente, mejorada con la reducción del aparato estatal y la mayor libertad para los agentes económicos. Así, bajo esta perspectiva, la democracia es un instrumento de empoderamiento individual para la apropiación individual de recursos políticos, económicos, sociales y/o culturales.

En México las últimas décadas del siglo XX fueron determinantes para la conformación de instituciones y prácticas tendientes a la democracia. El agotamiento del modelo y la crisis de legitimidad incrementaron las demandas sociales que amenazaban con desestabilizar aún más al gobierno. El partido entonces hegemónico se enfrentó a un número creciente de actores deseosos de participar e incidir en la toma de decisiones y a demandas cada vez más complejas, en un contexto en donde la retórica postrevolucionaria ya no permeaba en la sociedad y la pérdida de confianza desbordaba lentamente a las instituciones políticas³⁰. Conviene señalar que las demandas por más espacios de incidencia ocurrieron

³⁰ Jesús Ignacio Pérez, “La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la limitación y la

también dentro del mismo PRI; producto de ello fue la separación de un grupo importante de priístas, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas, para participar en las elecciones presidenciales de 1988 agrupados en el Frente Democrático Nacional. Esta asociación política fue el antecedente directo del Partido de la Revolución Democrática,

Estos y otros factores obligaron a la apertura de espacios para la participación democrática, aspecto que continuaría y se incrementaría en años siguientes. Al poco tiempo, partidos de la oposición comenzaron a ganar posiciones en ayuntamientos. En 1989, el Partido Acción Nacional (PAN) conquistó por primera vez una gubernatura (Baja California), lo que convirtió a Ernesto Ruffo en el primer gobernador no priista en la historia del país.³¹

La nueva élite gobernante buscó capitalizar favorablemente el cambio partidista en aras de avanzar con su programa político-económico. Dentro de la reforma estatal, a la par de la construcción una economía más libre y competitiva, estaba la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad que pudiesen devolver bríos al partido hegemónico³². Resultaba indispensable que hacia dentro y hacia fuera de las fronteras estatales el proyecto modernizador reuniese el apoyo suficiente.

Confrontaciones crecientes entre el magisterio y la autoridad educativa federal, condiciones sociales adversas para la función educativa y la nueva retórica estatal erosionaron el consenso existente sobre el papel integrador del Estado y el lugar de lo público

legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 4(1994), p. 67.

³¹ Imelda García, “1989: el año en que Baja California dejó de ser priista”, *CNN México - ADN Político*, 24 de julio de 2013, disponible en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/17/1989-el-ano-en-que-baja-california-dejo-de-ser-priista>

³² Víctor A. Espinoza, *Alternancia política y gestión pública: el Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte – Plaza y Valdez Editores, 2000, p. 11.

para la definición y la defensa del interés general. El arreglo corporativo, aún vigente y que sería mantenido posteriormente, comenzó a flexibilizarse a partir de la mayor participación político-electoral de otros actores, con lo cual las corrientes e integrantes diversos del magisterio comenzaron a tejer sus propias coaliciones (independientes y/o opuestas al PRI) para fortalecer su postura frente al Estado. Lo anterior llegaría a un punto de ruptura con la apertura democrática impulsada por el expresidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y la posterior alianza de la dirigencia del SNTE con el PAN.

○ **Modernización Educativa**

A la crisis y a una transformación radical en el centro político del Estado correspondió también una crisis y la consecuente transformación de la política educativa. En el marco de los cambios sociopolíticos y económicos descritos anteriormente, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se apresuró a renovar la imagen y las prácticas tradicionalmente asociadas al Estado, adaptándolas a las tendencias internacionales con la promesa de mejoras redistributivas y mayor crecimiento económico. Bajo la bandera del llamado “liberalismo social” el Ejecutivo Federal construyó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En este documento rector, la educación era concebida como “parte del cambio inevitable exigido por las transformaciones mundiales para que una nación en vías de desarrollo pudiera competir y avanzar en sus intereses [...] mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la democracia y para la modernización del país”³³.

³³ Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, en Josefina Zoraida, “La modernización educativa 1988-1994”, *Historia Mexicana*, 4 (1997), p. 931.

Lo anterior revela el fuerte acento que la coalición dominante puso en el retorno económico de los servicios de educación con una visión más pragmática sobre la misma, ahora dispuesta principalmente como instrumento para la transformación económica. El cambio retórico y sistemático en la educación pública estaría respaldado por la recuperación del presupuesto destinado al sector, aspecto que garantizaría cierta continuidad a las medidas impulsadas por la administración salinista.

El proyecto modernizador de la nueva clase gobernante estaba respaldado por años de acercamientos entre el Gobierno Federal y organismos financieros internacionales como el BM, el FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual México se incorporó a fin de mostrar—de acuerdo con el discurso salinista—con hechos el paso de México hacia el concierto de naciones modernas y desarrolladas. La agenda modernizadora en la educación establecía como principio fundamental priorizar la atención a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria)³⁴ en detrimento de otros tipos educativos como la educación superior, así como la inversión en ciencia y tecnología³⁵. Aunado a esto, el Banco Mundial sugería modificar sustancialmente el diseño y control del sistema educativo, para lo cual fomentó debates en torno a la descentralización educativa. Otros elementos que destacaban en la agenda y que comenzaban a popularizarse en otras partes del mundo fueron la ampliación del uso de medios electrónicos en la educación, el énfasis en la eficiencia y en la calidad de la enseñanza, así como reformas en la formación docentes y la inclusión de padres de familias y grupos organizados en la construcción de la

³⁴ El énfasis que los organismos financieros internacionales ponen en este tipo educativo se explica a partir de análisis estadísticos en donde un año adicional de escolaridad (básica) tiene efectos positivos en la capacidad productiva general de una sociedad, lo cual permite además una distribución más equitativa del ingreso, toda vez que genera empleos mejor remunerados. Véase Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 943.

³⁵ Carlos A. Torres, *op. cit.*, p. 219.

política educativa. Esta última sería una de las novedades más relevantes en la agenda educativa modernizadora.

Atendiendo estos preceptos, la administración salinista conformó el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. En su discurso pronunciado durante la ceremonia de presentación del Programa, el entonces presidente Carlos Salinas aseguraba que “la modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria reflexión y evaluación de sus sistemas educativos”³⁶. El necesario cambio hacia una educación pública más relevante y pertinente es utilizado como el vehículo para la retórica modernizadora, afín a una racionalización avanzada del quehacer público.

Las profundas transformaciones que el esfuerzo sostenido de los mexicanos han impreso a la sociedad y las modificaciones del mundo contemporáneo, traducidas en la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y al productividad, exigen, en un marco de empleo selectivo de los recursos, la reordenación del trabajo y la racionalización de los costos. Los próximos años nos imponen la tarea de realizar una profunda modificación de nuestro sistema educativo para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir más moderno³⁷.

Se trató de un documento que, a la par de proponer iniciativas importantes y de gran relevancia para la educación pública, como mejorar la planeación e impulsar la evaluación educativa, también significaba cierta ruptura con la retórica postrevolucionaria. Ello aun a pesar de las referencias a la labor de Vasconcelos, Ramírez, Bassols, Torres Bodet para

³⁶ Poder Ejecutivo Federal (1989), *Discurso pronunciado por el C. Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*

³⁷ Poder Ejecutivo Federal (1989), *op. cit.*, p. 5.

sustentar los cambios por emprenderse. Como destaca Josefina Zoraida Vázquez, la modernización educativa se definió desde ese momento como una ruptura entre los usos e inercias del pasado con las innovaciones del presente para dinamizar el servicio educativo³⁸; e implicó el distanciamiento respecto a un pasado referencial a favor de nuevos escenarios en donde, aquello que es moderno o que es sujeto a la modernización, se vuelve práctico, útil y relevante³⁹.

Conviene señalar que, aunado a los cambios educativos previstos en la agenda educativa (descentralización, énfasis en la calidad, evaluación educativa), la modernización salinista permeó en las relaciones entre el Estado y diversos actores sociales. Fue así que, ante la presión de grupos conservadores y el deseo presidencial de contar con una base más sólida para el proyecto de gobierno, el presidente Carlos Salinas impulsó la reforma constitucional en materia religiosa. Cambios que significaron una reconciliación entre la cúpula de la Iglesia Católica y el Estado mexicano. Lo anterior derivó en el otorgamiento de reconocimiento jurídico a la Iglesia (art. 130) y se concedió a los sacerdotes el derecho a votar.

Este acercamiento tuvo consecuencias importantes en el ámbito educativo. En ese mismo sexenio, el artículo tercero constitucional fue reformado en dos ocasiones. Como señala Aurora Loyo, las reformas pretendían moderar la laicidad vigente en la educación pública, así como eliminar ciertas restricciones para la participación de particulares y sectores cercanos a la Iglesia Católica (algunos pertenecientes a grupos dentro del PAN) en la

³⁸ Josefina Zoraida, *op. cit.*, pp.933-934.

³⁹ José Reyes, “La modernidad en la educación ¿es discurso pedagógico neoliberal?”, *Revista Ethos Educativo*, 40 (2007), p. 133.

provisión de servicios educativos⁴⁰. En buena medida, estas modificaciones explicaron el crecimiento de los servicios educativos privados⁴¹, tendencia que continuaría durante las décadas posteriores y que se haría ulteriormente tangible en el paulatino desplazamiento, de altos cargos en el gobierno, de egresados de instituciones públicas por parte de aquellos formados en instituciones privadas.

Modificar un artículo con tan importante carga simbólica e ideológica, en particular para los millones de docentes formados durante la expansión del Estado educador, generó conflictos entre éstos con las autoridades educativas federales, alterando el control y el gobierno de la educación pública. Ello debido a la modificación en las alianzas estratégicas del Estado mexicano por la nueva relación con la otrora antagónica Iglesia Católica. Esta situación significó una ruptura importante con uno de los principios fundamentales del proyecto educativo postrevolucionario: limitar la participación del clero en actividades educativas⁴².

A lo anterior se sumó, pese a los incrementos en el gasto educativo de 1988 a 1994, la pérdida del poder adquisitivo del salario de los maestros. Ante reclamos de la dirigencia magisterial y de sus bases, se concedió un aumento general. Sin embargo, a fin de modernizar las relaciones laborales, el gobierno impulsó políticas como Carrera Magisterial y un sistema de incentivos al rendimiento docente. Políticas que, aunque orientadas a mejorar la calidad en la enseñanza e incidir en el aprendizaje de los educandos, se inscriben en una lógica individualizadora y eficientista del esfuerzo docente mediante la cual pudiesen evitarse

⁴⁰ Aurora Loyo, "Sindicalismo y Educación en México: las voces de los líderes", *Revista mexicana de Sociología*, 3 (1997), p. 216.

⁴¹ Ello a pesar del aumento importante de recursos destinados a la educación pública, cerca del 6 por ciento del PIB. Ver Cuadro 3.1 Gasto en Educación como porcentaje del PIB.

⁴² Ramón Reséndiz, *op. cit.*, p. 171.

posteriores incrementos generales importantes. La crisis económica a finales del sexenio de Salinas de Gortari golpeó de manera considerable el presupuesto destinado al sector y con ello atizó tensiones entre los actores educativos.

○ **Descentralización y el empoderamiento del SNTE**

Con la expansión del aparato estatal, a partir de la tercera década del siglo XX aumentó el tamaño y complejidad del sistema educativo mexicano, al que se le había asignado la tarea de proveer servicios de educación a toda la población. Para ello, el Estado destinó importantes recursos materiales y financieros, así como un gran contingente de maestros para emprender la tarea de socializar a las nuevas generaciones bajo el programa educativo del Estado postrevolucionario. El tamaño del país, su complejidad geográfica y la diversidad sociocultural fueron factores que ejercieron una presión considerable y constante sobre la autoridad educativa, la cual, pese al apoyo constante del grupo gobernante, encontraba insuficientes los recursos disponibles para cumplir cabalmente con sus responsabilidades. No obstante, el alcance de la empresa educativa durante el siglo ha sido una de las transformaciones más relevantes en la historia reciente del país.

El esfuerzo educativo se orquestaba y regía desde las oficinas centrales de la SEP, domiciliadas en la Ciudad de México. Los estados de la República habían perdido fuerza e interés en el control y gestión de los servicios educativos locales, incluso aquellos con una tradición educativa importante. Lo anterior derivó en varios fenómenos. En primer lugar, la distancia entre la autoridad normativa y la operativa dificultaba la operación misma del servicio educativo, en un contexto en donde la población se incrementó de manera considerable y con ello la demanda por servicios de educación. En segundo lugar, las cargas

sobre las arcas federales y el crecimiento del aparato burocrático consumían gran parte de los recursos y tiempos de la SEP, con lo cual los responsables de la educación desviaban su atención de aspectos centrales del fenómeno educativo. Asimismo, algunos gobiernos estatales y municipales, en el marco de mayor apertura democrática, demandaban mayores márgenes de acción y redefinir las responsabilidades de cada orden de gobierno en la función educativa.⁴³ Con un Estado fuertemente erosionado por las crisis económicas y el aumento en las demandas políticas resultaba conveniente emprender una reforma que fuese presentada como trascendental a la sociedad para así recuperar cierta legitimidad.

Como se adelantó, esta situación encontraría respuesta en las recomendaciones reformistas de organismos internacionales, quienes destacaban la importancia de descentralizar servicios como el educativo en aras de mejorar la calidad y pertinencia del servicio. El argumento que sostenía esta política era los posibles efectos positivos que una ampliación en la participación dentro del servicio educativo pudiese generar y que, al tiempo de incidir en la mejora educativa, supondrían un avance en la consolidación de la democracia. Se acercaba el fenómeno educativo a los usuarios bajo el supuesto de que éstos participarían más y de mejor manera para enriquecer los servicios educativos estatales.⁴⁴

El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les

⁴³ María del Carmen Pardo (Coord.), “Estudio preliminar”, *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, 1999, *passim*.

⁴⁴ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la posterior Ley General de Educación establecieron como un objetivo de la política educativa la conformación de consejos escolares de participación social, inicialmente como contrapeso a la creciente influencia del SNTE en el sector. Estos organismos colegiados—formados por maestros, padres de familia actores sociales interesados—ganarían peso en años subsecuentes.

proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.⁴⁵

Estos preceptos se concretaron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que fue firmado por los gobernadores de los 31 estados de la República, la dirigente nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo y el entonces presidente Carlos Salinas como testigo de honor, el 18 de mayo de 1992. Es importante destacar que esto fue posible luego de una intervención del gobierno federal en la vida interna del SNTE, una corporación históricamente vinculada al PRI. Carlos Jongitud Barrios, dirigente de la corriente Vanguardia Revolucionario, líder del magisterio nacional y miembro activo del PRI—para el cual había conseguido la gubernatura de San Luis Potosí—había entrado en conflictos con la administración salinista al oponerse a su plan modernizador. El rechazo a la descentralización provenía de sospechas sobre una reforma similar sobre el sindicato de docentes, esto es, descentralizar al SNTE con la consecuente pérdida de poder por parte de la cúpula. Salinas de Gortari dispuso la remoción de Jongitud Barrios de la dirigencia sindical en 1989 y en su lugar colocó a Elba Esther Gordillo, otrora aliada de Jongitud, quien daría su visto bueno a las reformas del presente Salinas. El Acuerdo se concretaría hasta 1992 debido a los cambios en la SEP—remoción de Manuel Bartlett como titular de la SEP, ocupando su lugar Ernesto Zedillo.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación (19 de mayo de 1992), Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, p.4, consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666820&fecha=19/05/1992 consultado el martes 6 de agosto de 2013.

La columna vertebral del ANMEB era la redefinición de atribuciones en el ámbito educativo. En aras de moderar el centralismo prevaleciente, los signatarios del Acuerdo aceptaron la descentralización del sistema educativo. De esta manera, la autoridad educativa federal (SEP) se convirtió en la responsable de normar los servicios educativos en todo el país, teniendo como sus principales atribuciones exclusivas la definición de planes y programas de estudio, la planeación y evaluación global del sistema, la elaboración de libros de texto, la definición del calendario escolar, la función compensatoria, entre otros. Los estados se convertían en responsables exclusivos de la operación de los servicios educativos para lo cual les fueron transferidos maestros, escuelas, alumnos, oficinas gubernamentales, recursos materiales y financieros.⁴⁶ Igualmente, el ANMEB reconocía la concurrencia en el fenómeno educativo por lo cual las autoridades educativas estatales podrían coordinarse con la SEP en materia de contenidos regionales, libros de texto, calendario, entre otros. Finalmente, el ANMEB advertía tímidamente el regreso del municipio en la función educativa—principalmente en el mantenimiento de los centros educativos—aunque éste estaría supeditado a las definiciones de las propias autoridades estatales. Un año después, en marzo de 1993 se reformó el artículo tercero constitucional y en julio se promulgó la nueva Ley General de Educación, que contenía las definiciones pactadas en el Acuerdo.

Más allá de los alcances de la descentralización de 1992⁴⁷, es importante destacar que esta medida se encontraba inscrita en las políticas para reducir el aparato estatal en aras de

⁴⁶ “El 18 de mayo de 1992, el Gobierno Federal transfirió a los estados transfirió a los estados 700 mil empleados (513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos y 4 millones de horas-salario) y más de 100 mil edificios administrativos y escolares que atendían aproximadamente 13 millones de alumnos de educación básica y normal”. Véase Alberto Arnaut, “Gestión del sistema educativo federalizado 1992-2010”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México: VII Educación*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 235.

⁴⁷ Como señala Alberto Arnaut, la descentralización educativa—pese a mantener el poder político en el centro—permitió una mejor coordinación y concertación entre el ejecutivo federal y los responsables de la

armonizar el aparato educativo con la liberalización económica en marcha. En esta importante reforma político-administrativa se trasladó la calidad de la educación al centro del discurso educativo, aspecto que sería comprobable y medible mediante instrumentos robustos de evaluación y que se convertiría en imperativo para asegurar la pertinencia y legitimidad de la labor educativa del Estado, así como para garantizar mejores condiciones para competir en los mercados internacionales.

La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social; a promover una más equitativa distribución del ingreso; a fomentar hábitos más racionales de consumo; a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.⁴⁸

Como ya se señaló, bajo un nuevo orden sociopolítico y económico se modificaron arreglos tradicionales de poder y se persiguieron nuevas metas.⁴⁹ A partir de entonces, gran parte del debate y reflexión al interior de las estructuras estatales en torno a la conducción y operación del sistema educativo se centraría en aspectos instrumentales: evaluación de

educación en los estados lo cual incide positivamente en la implementación de políticas educativas. Asimismo, hizo posible que la SEP se concentrase en actividades de planeación y evaluación del sistema, toda vez que las autoridades estatales son responsables de la prestación de los servicios educativos y de la conducción de las relaciones laborales con el SNTE. *Ibid.*, pp. 239-240.

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ Carlos M. Vilas, *op. cit.* p. 49.

resultados, gestión educativa estratégica, implementación de mecanismos para incrementar la eficiencia, etc. Se trata de un tránsito simbólico y real hacia un proyecto educativo estatal en donde las fronteras sociales se “abren” para favorecer el arribo de conceptos propios del mercado. Las prácticas mismas del Estado y de la élite que conduce sus aparatos administrativos buscarán orientar el modelo educativo, mayoritariamente, a la generación de retornos económicos. Así, el último juez de la calidad y pertinencia de los servicios educativos no son los actores públicos como el Estado o el gremio magisterial sino el Mercado y las fuerzas económicas preponderantes. Poco a poco la propia autoridad educativa e incluso organizaciones sociales cada vez más interesadas en el tema educativo se centrarían más en las herramientas y en los procesos. La política educativa vería debilitada, irónicamente, su dimensión política en particular en lo que se refiere a los objetivos y las relaciones de poder que en ella coexisten. Se agregan elementos al quehacer diario de las escuelas descuidando la deliberación sustantiva sobre lo que significa y persigue la política educativa del Estado.

Esta situación, modificó el acuerdo tradicional entre el Estado y actores sociales como el SNTE, la Iglesia Católica y el sector empresarial. En lo que respecta al SNTE conviene adelantar que la “retirada” de la autoridad educativa federal generó importantes vacíos de poder. Este aspecto sería aprovechado por el Sindicato—organización que había asegurado con la firma del ANMEB la titularidad de la representación de los trabajadores de la educación— el cual se apresuró a conquistar más espacios en las administraciones federal y estatal. De acuerdo con Ramón Reséndiz, poco a poco, la burocracia educativa y sus pares sindicales se confundirían a tal grado que la conducción y operación de la educación básica

se mimetizarían con las de control corporativo y representación gremial.⁵⁰ Con ello el poder político del SNTE frente al Estado se incrementaría, convirtiéndose en los años subsecuentes en una estructura prácticamente paralela a la autoridad educativa estatal, con una agenda propia, con alianzas propias y con intereses incluso opuestos.

Las decisiones en torno a cómo se constituyó una educación básica descentralizada y las nuevas relaciones entre el SNTE y la autoridad educativa estatal (federal y estatales) para asegurar la gobernabilidad general de la educación pública modificaron considerablemente la imagen y las prácticas del “Estado educador”. Aunque este proceso resulte contradictorio, Migdal señala que los dirigentes [en este caso autoridades federales] pueden debilitar de manera intencionada sus propios organismos estatales encargados de aplicar e imponer reglas y fortalecer al mismo tiempo a quienes imponen reglas incluso opuestas.⁵¹ El proyecto modernizador iniciado por Salinas es un caso que pudiese ilustrar esta observación, al reducir el aparato estatal en una apuesta creciente por la eficacia y eficiencia, la participación social, reducción de la burocracia y con el empoderamiento—desde el gobierno—de un nuevo grupo dominante en el Sindicato..

Otto Granados acompaña este argumento al señalar que tal situación tuvo consecuencias importantes, no sólo en términos de política educativa, sino también en la imagen misma del Estado. En primer lugar, el poder educativo del Estado se vio mermado—en el marco de reformas descentralizadoras y centralización del poder político sindical. Las decisiones de política educativa requerirían crecientemente de la participación y la anuencia del sindicato de maestros. En segundo lugar, la colonización de las administraciones

⁵⁰ Ramón Reséndiz, *op. cit.*, p. 158.

⁵¹ Joel Migdal, *op. cit.*, p. 77

públicas dificultaría distinguir entre funcionarios estatales leales y aquellos con intereses más cercanos a la representación sindical.⁵² A partir de entonces, el SNTE comenzó a ganar espacios a la SEP como actor preponderante en la conformación y puesta en marcha de la política educativa nacional, toda vez que, al tiempo que ejercía funciones gremiales, vio acrecentada su influencia como grupo de presión en el ámbito educativo, político y, posteriormente, electoral.⁵³

○ **Alternancia y continuidad modernizadora**

La nueva imagen y fronteras del Estado continuaron definiéndose, en gran medida, ante el crecimiento de actores como el SNTE y el cada vez más importante involucramiento de la sociedad civil organizada⁵⁴. Adicionalmente, frente a cada cambio de administración se experimentaron ciertas discontinuidades en la conducción de la educación pública nacional. Empero, el proyecto que se había articulado desde finales de los años ochenta seguiría vigente; aquél con un acento en la democratización del sistema, la regulación y vigilancia mediante herramientas estandarizadas. Poco a poco el discurso educativo de la autoridad federal y consecuentemente el de las autoridades locales, haría de éstos elementos su principal sustento retórico. Hablar, entender y gobernar la educación se comprendería, en el

⁵² Jesús Álvarez y Otto Granados, “Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México”, en Sergio Martinic y Marcela Pardo (editores), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE-PREAL, 2000, p.193. <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/EconPolitica.pdf>

⁵³ Auro Loyo, *Política educativa y actores sociales*, p. 186.

⁵⁴ Como señalan Adriana Marrero *et al* respecto al caso de la relación entre educación, Estado y política en Uruguay—y que bien pudiese servir como referencia para el caso mexicano—“al desgastarse la confianza en la posibilidad de generar consensos sobre el bienestar común, el resultado no fue una sociedad atomizada necesariamente, sino que se vieron fortalecidos los únicos sujetos colectivos en los cuales los individuos creyeron poder encontrar protección de la crisis: grupos corporativos y de interés. Adriana Marrero *et al*, “Educación, Estado y Política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos o la nostalgia de la hegemonía”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (2008), p. 190.

seno de la administración pública federal, a partir de conceptos como evaluación, nueva gestión pública, calidad, eficiencia, incentivos, etc.

El PRI perdió la Presidencia de la República en el año 2000 frente al candidato proveniente del PAN Vicente Fox Quezada. La arena educativa fue de gran importancia para el triunfo de la oposición panista. Ante la creciente independencia del SNTE respecto al PRI, la entonces líder Elba Esther Gordillo se acercó al equipo de Fox Quezada, a quien prometió apoyar en su carrera presidencial, ello a pesar de la pertenencia de Gordillo al PRI. El SNTE desplegó una estructura de observación y operación electoral llamada Observatorio Electoral del Magisterio. Este Observatorio se extendió por todo el país, aprovechando la amplitud misma del subsistema de educación básica y al cerca de un millón de maestros que le integraban.

La operación político-electoral de Gordillo le permitió ganar mayores espacios dentro de la administración pública federal. El precio real del apoyo magisterial sería la paulatina disminución de la capacidad del ejecutivo federal para definir de manera unilateral las orientaciones de la política educativa, alimentada en parte por la inexperiencia de funcionarios panistas para gobernar el sistema educativo y negociar con el sindicalismo magisterial⁵⁵.

El cambio de gobierno no significó una revaloración de lo hasta entonces emprendido y mantuvo la visión economicista del proyecto educativo. Lo anterior, como explica Carlos

⁵⁵ Al respecto, Tania Hernández señala que “la inexperiencia en el debate público y la negociación política nacional de buena parte de la élite panista ha complicado su proceso de asimilación como grupo gobernante, así como la apropiación de reglas de juego de la política nacional, al mismo tiempo que dificultó la posibilidad de avanzar en la construcción de alianzas necesarias para llevar a cabo un proyecto de gobierno”. Tania Hernández, “La élite de la alternancia: el caso del Partido Acción Nacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (2006), p. 659.

Vilas, se explica por las transformaciones mismas en la sociedad—y a su correspondiente configuración de relaciones de poder—en cuyo universo valorativo comenzaban a arraigarse interpretaciones más instrumentales de la intervención estatal, particularmente en la educación⁵⁶. A esto se sumaría la creciente cesión de espacios a un actor como el SNTE que amenazaba con constituirse en una estructura paralela al Estado en materia educativa.

RETÓRICA DE LA CALIDAD ¿MEDIO O FIN?

El importante flujo de recursos públicos que el gobierno históricamente había destinado a la educación pública pronto supuso un tema a debatir, tanto dentro de la misma administración federal como entre organismos internacionales y organizaciones civiles⁵⁷. Como ya se señaló, la administración salinista—articulando y ampliando los cambios propuestos por administraciones anteriores—elevó a discurso público la búsqueda de una educación de calidad, capaz de dotar a las jóvenes generaciones los recursos necesarios para, eventualmente, insertarse en mejores condiciones al mercado laboral. La importante expansión del sistema educativo (público, en particular educación básica) significó avances importantes en términos de cobertura. Ahora las demandas sociales señalaban la urgente necesidad de mejorar la calidad de la oferta pública. Así, la discusión viró hacia la evaluación de los servicios y actores educativos, y a la construcción de pruebas estandarizadas e indicadores que permitiesen dar seguimiento a las políticas y programas públicos. El creciente involucramiento de otros actores en el debate educativo, tales como grupos empresariales, sociedad civil organizada y organismos internacionales, acompañó este

⁵⁶ Carlos Vilas, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁷ Como señala Martínez Rizo, el gasto público destinado a la educación representó el 5.7 por ciento del PIB en 1994, contrastando con el 3.56 registrado en 1989. Felipe Martínez Rizo, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 27 (2001), p. 9.

cambio retórico y, con ello, la reorganización y mayor complejización de la gobernanza educativa.

Provista de nuevos recursos económicos, políticos y culturales, la nueva élite gobernante aprovechó las bases del proyecto educativo priísta para avanzar en la instrumentación de lo que se presentó como un nuevo proyecto pedagógico, cuya mayor apuesta era la calidad educativa, concepto que constantemente eludía definiciones institucionales, pero que buscaría alcanzarse mediante un nuevo pacto y nuevos instrumentos de gobernabilidad en el sistema educativo. En su programa de gobierno⁵⁸, el gobierno de Vicente Fox sancionaba a la educación como “el gran proyecto nacional” a partir del cual se potenciaría el desarrollo y crecimiento nacional. Sin definir propiamente lo que se entendía por educación de calidad, el respectivo programa del sector manifestaba claramente su intención de detonar un cambio cualitativo e instrumental en la educación pública. Los sesgos de la administración panista—formados algunos miembros del gabinete bajo paradigmas cognitivos propios del sector empresarial—aunado a la inercia misma de las modificaciones retóricas emprendidas por los últimos gobiernos priístas son algunos factores que explican el discurso educativo del primer gobierno federal de alternancia.

⁵⁸ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establecía que “[...] la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia [...] Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y de los grupos sociales que éstos forman para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo contra la pobreza y en pro de la equidad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en los recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo” . Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, p. 34 y p. 48.

México debe enfrentar simultáneamente dos grandes retos educativos; por una parte [...] proporcionar educación de buena calidad a todas sus niñas y niños, a sus jóvenes, y a los adultos que no tuvieron acceso en su momento a la educación; por otra, los retos inéditos que la nueva sociedad del conocimiento plantea a nuestro país, para que cuente con una población preparada para desempeñar eficazmente actividades productivas que le permitan acceder a un alto nivel de vida [...] ⁵⁹

Un elemento indispensable para cimentar la búsqueda de una educación de calidad era la creación y socialización de instrumentos de seguimiento y evaluación a partir de los cuales las autoridades educativas puedan analizar los avances y/o retrocesos en la política educativa nacional⁶⁰. Así, la administración foxista, a partir de tímidos esfuerzos de administraciones anteriores, comenzó a diseñar mecanismos de planeación y evaluación educativa. Tal decisión llevaría a cambios no sólo legal-administrativos—reestructuración de la propia SEP, adecuaciones normativas, etc.—, sino también a la institucionalización de la evaluación educativa. El gobierno de Fox y con más énfasis el de su sucesor panista Felipe Calderón harían de la evaluación la base discursiva de un proyecto educativo tendiente al control y gobierno del sistema.

El programa educativo foxista establecía la necesidad de contar con más y mejores indicadores sobre distintos aspectos del sistema educativo, así como herramientas para evaluar

⁵⁹ Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, septiembre 2001, p. 7.

⁶⁰ “Tener información objetiva sobre los logros que se alcanzan en materia educativa y sobre los insuficientemente alcanzados; comparar resultados con el tiempo y entre modalidades o tipos educativos entre poblaciones; relacionar los resultados con los recursos; todo ello favorece una visión crítica de los avances, un mayor realismo en las propuestas, y la posibilidad de retroalimentar los procesos de cambio, de forma que se pueda corregir el rumbo, apretar el paso o afinar los procesos de manera pertinente y oportuna. La extensión de la cultura de la evaluación es un factor de cambio en este ámbito.” *Op. cit.*, p. 54.

los logros y poder justificar con datos los avances cualitativos del sistema⁶¹. De esta manera, el 8 de agosto de 2002, se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al tiempo que se fortaleció notablemente la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas (DGEP) de la SEP. El INEE en un principio sería un descentralizado de la SEP y tendría como principal tarea evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en educación básica y media superior.

Nuevamente, sin acordar *ex ante* una definición concreta de calidad con el resto de los actores educativos de primer orden, el nuevo organismo fungiría como uno de los asideros técnicos del proyecto educativo del decenio panista. El discurso mismo de la calidad educativa comenzó a tomar un rasgo más definitorio, aquél en el que ésta puede ser objetivamente medida y guarda estrecha relación con la competitividad y la productividad.

Como se señaló anteriormente, la ausencia de un referente objetivo sobre el significado y los procesos de la educación pública entre la nueva coalición gobernante supuso, por lo tanto, cierto sesgo en la construcción de su propio discurso educativo. Si bien en los documentos gubernamentales se establecía mejorar la calidad de la educación en México, lo cierto es que los controles, instrumentos y demás elementos estaban mayoritariamente dirigidos a la educación pública, lo que posiblemente se pudiese traducir en una falsa asociación en donde lo privado era cualitativamente superior y ajeno a los vicios de la educación pública⁶².

⁶¹ “Se propondrán elementos precisos para la integración de un conjunto de mecanismos que constituya un verdadero y robusto Sistema Nacional de Evaluación Educativa, incluyendo la creación de un nuevo organismo especializado.” *Op. Cit.*, p. 78.

⁶² Henry A. Giroux, *op. cit.*, p. 59.

El discurso pedagógico es el discurso de la educación, el lenguaje especializado en temas educativos; las expresiones que se producen en el aula y en los lugares donde ocurre el hecho educativo, mecanismo a través del cual la coalición o grupo dominante puede imponerse en el plano económico y reproducir la dominación en el campo cultural.⁶³

Un aspecto interesante en el giro del gobierno federal hacia la calidad es que se presentó prácticamente como una responsabilidad casi exclusiva de las escuelas públicas. Los efectos de esta situación pronto impactarían la gobernabilidad del sistema educativo. Prueba de lo anterior fue la estrategia adoptada por la administración foxista llamada “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”. El Compromiso fue suscrito el 8 de agosto de 2002 entre el gobierno federal y el SNTE. Se trató de un acuerdo vertical con miras a mejorar el logro educativo y la calidad de los servicios públicos. Destaca en esta estrategia la mención a la corresponsabilidad entre el sector público y privado para el logro de esto. Ello implicaba ampliar y/o crear canales de participación social en el sector educativo para incluir las opiniones y demandas de padres de familia, maestros, grupos económicos e incluso agrupaciones religiosas. El Compromiso significó el desdibujamiento de las fronteras sociales del Estado en la educación al permitir la participación de actores diversos. Las entidades federativas y otros grupos docentes no tardaron en criticar esta medida por vulnerar el federalismo educativo y, particularmente, por permitir a sectores tradicionalmente contrarios a la rectoría del Estado en la educación, su participación en definiciones sustanciales en la materia⁶⁴.

⁶³ José Reyes, *op. cit.*, p. 125.

⁶⁴ Ello sería posible ante la creciente influencia de organizaciones no gubernamentales, por un lado, y mediante la creación por parte del gobierno de consejos escolares de participación social, por el otro. Esta última

Críticas y el carácter no vinculante de las decisiones tomadas en el marco del Compromiso significaron la inoperancia de éste. A esto se sumó, señala Loyo, el giro hacia reivindicaciones laborales que el SNTE dio a la estrategia. El Sindicato logró que uno de sus primeros propósitos fuese el respeto a los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos los niveles y modalidades.⁶⁵ Esta es una posible evidencia de una estrategia de defensa del SNTE frente a las políticas de evaluación que el gobierno comenzaba a implementar.

El proyecto educativo modernizador iniciado con los últimos gobiernos priistas se mantuvo sin cambios importantes durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). La apuesta nuevamente iba hacia la calidad y equidad del sistema. En su Programa Sectorial de Educación 2007-2012, la administración calderonista sancionaba, como primer objetivo, “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”⁶⁶. Para ello, el Programa señalaba como indispensable—además de la actualización de programas de estudio y la actualización del magisterio—afianzar la cultura de la evaluación, entendida como “un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de políticas públicas en materia de educación”⁶⁷. La gran apuesta gubernamental por la calidad sería en dos vías: mejorar el

estrategia gubernamental ganaría adeptos y fuerza en años siguientes, hasta convertirse, en los casos más logrados, en una instancia prácticamente de vigilancia dentro de las escuelas; situación que en muchas situaciones actúa en favor de los estudiantes, pero que mantiene en otros casos tensiones entre los miembros de la comunidad escolar, particularmente el magisterio. Es importante recordar que el ANMEB ya preveía la creación de estos consejos como una especie de contrapeso al magisterio. Lo problemático de la situación yace en que los cambios implicaron manifestaciones ambiguas en las imágenes y prácticas del Estado en el sector, lo cual tendió a incrementar los conflictos.

⁶⁵ Aurora Loyo, *Política educativa y actores sociales*, p. 195.

⁶⁶ Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 2011, p. 3

⁶⁷ “[...] la evaluación debe contemplarse desde tres dimensiones: como ejercicio de rendición de cuentas, como instrumento de difusión de resultados a padres de familia y como sustento del diseño de políticas

puntaje de los alumnos en matemáticas y comprensión, y alcanzar al menos el logro académico elemental en Matemáticas y Español. Lo anterior estaría sancionado por los resultados en dos instrumentos cuya aplicación inició en la transición Fox-Calderón: el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA)⁶⁸ y la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)⁶⁹.

ENLACE fue rápidamente asimilada en la administración de Calderón como el principal instrumento de gestión, planeación y, sobretodo, control político y pedagógico del subsistema de educación básica⁷⁰. Como se mencionó previamente, el Programa Sectorial definía como una de las metas para lograr una educación de calidad, alcanzar un nivel elemental generalizado en los resultados de ENLACE en Español y Matemáticas. Desde la SEP se implementaron esfuerzos loables durante el sexenio para impactar en los resultados de los estudiantes.

Cuadro 1. Indicadores de Calidad (PISA y ENLACE)

públicas. Los indicadores utilizados para evaluar deberán ser pertinentes y redundar en propuestas de mejora continua.” *Loc. cit.*

⁶⁸ Instrumento diseñado por la Dirección de Educación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien la prueba PISA cubre un grupo de edad más alto al del último nivel en educación básica, esto es atiende a jóvenes de entre 15 y 16 años, es un instrumento que permite analizar en qué grado los alumnos poseen las competencias básicas para continuar sus estudios y eventualmente incorporarse al mercado laboral de manera óptima.

⁶⁹ ENLACE surge a finales del sexenio de Vicente Fox (2000-2006) y es implementada por primera vez en el mes de junio de 2006 por la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP. La prueba estandarizada fue destinada a alumnos de tercero a sexto de primaria y de tercero de secundaria, buscando evaluar los conocimientos curriculares de los alumnos. Fue un instrumento censal, esto es, aplicado a todos los alumnos dentro de la población objetivo definida.

⁷⁰ Posteriormente, ENLACE sería llevada al nivel Medio Superior. No obstante, su carga simbólica y mediática es más fuerte para el nivel básico.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Calificación en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura	Puntaje entre 200 y 800 (800 equivale al mejor rendimiento)	392 (de acuerdo a resultados 2003)	435
Porcentaje de alumnos con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE (los niveles de la prueba son insuficiente, elemental, bueno y excelente)	Porcentaje de alumnos	<i>Primaria</i> Español=79.3% Matemáticas=79% <i>Secundaria</i> Español=59.3% Matemáticas=38.9%	<i>Primaria</i> Español=82% Matemáticas=83% <i>Secundaria</i> Español=70% Matemáticas=53%

Fuente: SEP, *Programa Sectorial de Educación*, p.7.

A lo largo del sexenio, los resultados de ENLACE se utilizaron para propósitos ajenos al diseño original del instrumento. Destaca su uso para otorgar incentivos económicos a docentes y escuelas (Programa Estímulos a la Calidad Docente), ascenso y promoción docente (Programa Carrera Magisterial y Evaluación Universal a Docentes y Directivos de Educación Básica en Servicio). El mismo Manual Técnico de ENLACE 2010 establece que no era válido “derivar conclusiones sobre la calidad de la educación básica las diferentes modalidades educativas, las escuelas, los docentes, ni sobre el desempeño de las entidades federativas”⁷¹. La prensa, los círculos académicos e incluso la misma autoridad educativa federal posicionaron durante todo el sexenio a ENLACE como el “termómetro de la calidad educativa”. No obstante, su diseño no fue expresamente pensado para cumplir con ese propósito.

Conviene poner en relieve que los usos que posteriormente se dieron a ENLACE explican buena parte de la tensión permanente entre el gobierno federal y su tradicional aliada Elba Esther Gordillo, entonces presidenta vitalicia del SNTE. Para el gobierno federal, la

⁷¹ Secretaría de Educación Pública, *Manual Técnico ENLACE 2010*, México, 2010, p. 28.

evaluación educativa cumplía dos propósitos: el control político del subsistema básico (*vis à vis* el SNTE) y la legitimación técnica e instrumental del proyecto educativo estatal. El primero se entiende toda vez que a la evaluación educativa le son asignadas consecuencias administrativas y laborales que implican nuevas relaciones de poder entre la SEP y el magisterio. Al atribuir responsabilidad a los docentes por los resultados de los alumnos en ENLACE y al considerar esto como una de las variables para la movilidad laboral docente (ej. Carrera Magisterial y Evaluación Universal),⁷² el Ejecutivo federal buscaba restar e incluso arrebatar el control profesional del magisterio. La estandarización de la ingreso, permanencia y promoción docente eran elementos centrales en la estrategia de control político-administrativo sobre el subsistema. Esto, además, implica una prevalencia del ámbito político frente al pedagógico al aproximarse al fenómeno educativo.

En lo que respecta a la legitimación del proyecto educativo estatal ésta se debe a que, ante las nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad, la evaluación sería también un recurso de rendición de cuentas. Evaluar a alumnos y maestros implica difundir información sobre los resultados e impactos de las diversas políticas educativas, al tiempo que dan a conocer la manera en que la administración en turno modifica sus arreglos con actores como el SNTE. Grupos de poder como los empresarios, organizaciones civiles vinculadas a éstos e incluso la Iglesia católica suscribirían los cambios en la relación corporativa Estado-magisterio—sin que esto implicase acallar sus críticas—y utilizarían la

⁷² Al respecto, Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla señalan que en el sexenio calderonista “las plazas docentes se sometieron a concurso, buscando reducir la opacidad en la ocupación de plazas magisteriales [...] Asimismo, se reformaron los lineamientos del Programa Carrera Magisterial para poner el acento en el logro educativo de los alumnos. Igualmente se estableció un programa de estímulos económicos a la calidad docente con base en el desempeño de los alumnos”. Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, p. 110.

información provista como recurso para construir una agenda de incidencia en la arena educativa.

Situación similar ocurre con el uso e interpretaciones de los resultados de la prueba PISA en México. Cada tres años, los medios publicitan los resultados de México⁷³, comparados tanto con países miembros de la OCDE como con economías asociadas a la organización económica multilateral. Más allá de la poca pertinencia de una comparación de esta naturaleza—la misma OCDE advierte los alcances de una interpretación por *ranking*—es indispensable entender y dimensionar los hallazgos del instrumento. Aunado a lo anterior, es menester considerar el acento que PISA, dado su origen, otorga a los retornos de la educación, entendidos sobretodo como ingresos, inserción laboral, entre otros. Al respecto, Carlos Torres advierte la autonomía relativa de la educación frente al mercado laboral. Señala que la educación es más que una política orientada al empleo y a la productividad; insiste, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, que la evaluación “ante la insuficiencia de la retórica de la educación de calidad, ésta es utilizada más como una herramienta de control político que como una herramienta de mejoramiento educativo.”⁷⁴ Lo grave de esta situación, que se repite en el caso de ENLACE, es que la evaluación puede generar una dislocación real y simbólica del quehacer educativo entre alumnos, maestros, autoridades educativas y sociedad en general.

Michael W. Apple manifiesta igualmente inquietud en la manera en cómo se posiciona y entiende la evaluación de la educación. Los gobiernos, señala el autor, emplean recursos cuantiosos para lograr una buena imagen pública, desatendiendo debates

⁷³ En las aplicaciones de PISA 2006, 2009 y 2012 México se ubica en los últimos lugares de los países miembros de la OCDE.

⁷⁴ Carlos Torres, *op. cit.*, p. 220.

pedagógicos y curriculares de gran relevancia. El énfasis en un modelo educativo instrumental (definición de estándares nacionales, evaluaciones, currículos nacionales e incluso intervención de organismos como la OCDE para definir la agenda educativa⁷⁵) evidencia una profunda desconfianza en los transmisores de conocimiento (maestros), lo cual, irónicamente, es un reflejo de la desconfianza al Estado mismo que es quien prepara a los docentes⁷⁶. Es en este punto en donde la conflictividad entre los actores educativos alcanza un nuevo horizonte: el Estado defensor de la evaluación como mecanismo para asegurar la calidad y el control de sistema (en particular frente al creciente poder de los docente); grupos civiles y religiosos que atacan los malos resultados en educación y la alianza corporativa del Estado con el magisterio. Y este último que opera de manera pragmática, apoyando medidas gubernamentales, combatiendo intervenciones de organismos internacionales y buscando cerrar espacios al involucramiento de otros actores, aludiendo el compromiso histórico del magisterio con la educación pública laica y gratuita⁷⁷.

⁷⁵ En 2008 el gobierno federal y la OCDE firmaron el Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas de México (2008-2010). Del Acuerdo emanaron 15 recomendaciones para lograr este propósito (con énfasis en educación básica) las cuales apuntan principalmente a realizar cambios mayúsculos en los mecanismos de ingreso, formación, certificación, promoción del magisterio nacional; el fomento a la participación social y el otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas. Lo más importante de esta Acuerdo yace en que sus recomendaciones se convertirían en la columna vertebral de la agenda educativa en la segunda mitad del sexenio de Felipe Calderón. Lo anterior denota lo ya expresado sobre el desvanecimiento de las fronteras estatales en el ámbito educativo, en donde no sólo actores nacionales como el SNTE, grupos empresariales y religiosos, sino también organismos internacionales pelean por recursos de poder en la esfera educativa. Estos últimos buscan influir notablemente en la implementación y mantenimiento de un proyecto educativo estatal con acento en los retornos económicos, la eficiencia, la eficacia y los resultados. Como era de esperarse, los primeros en oponerse a la agenda educativa SEP-OCDE fueron los maestros representados por el SNTE y la CNTE, ello pese el acuerdo formal de los primeros con el gobierno (Alianza por la Calidad de la Educación, 2008. Se explicará más adelante) para detonar cambios importantes en la formación y promoción docente, así como dar mayor importancia a la evaluación. El carácter vinculante de algunas recomendaciones OCDE despertaron los conflictos apaciguados, al menos superficialmente, con la firma de la Alianza.

⁷⁶ Michael W. Apple, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁷⁷ Algunos académicos como Xavier Bonal advierten los límites reales de la evaluación como mecanismo privilegiado para lograr la calidad educativa. Señala que la mayoría de los países que han destinado grandes recursos para desarrollar programas de evaluación educativa no son precisamente los que mejores resultados arrojan “y sí en cambio los que han generado mayor segregación social y desmoralización del profesorado”. *Op. cit.*, pp. 17-18.

Sin restar méritos a los importantes logros en materia de evaluación de la educación, conviene señalar que una visión instrumental de la misma puede perder de vista el hecho de que los ritmos de la educación no siempre se empatan con aquellos de la economía. Al respecto, es importante recuperar lo mencionado por Joel Migdal sobre los cambios administrativos para valorar los efectos de la cultura de la evaluación educativa.

El éxito de las políticas públicas no está a la vuelta de la esquina, en una nueva raza de implementadores y desde luego no se encontrará concentrándose exclusivamente en nuevas técnicas de administración.⁷⁸

PODERES FÁCTICOS FRENTE AL ESTADO

o El gremio magisterial

Buena parte del discurso calderonista en pro de una educación de calidad y de la evaluación se cimentó en un acuerdo político entre el gobierno federal y la cúpula del SNTE: la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)⁷⁹. El refrendo al pacto corporativo, reforzado por las concesiones y espacios de influencia⁸⁰ que el gobierno otorgó a cercanos a la lideresa magisterial, entró en vigor el 15 de mayo de 2008. La administración utilizaría la Alianza como un recurso de legitimación en contexto de violencia creciente en varias regiones del

⁷⁸ Joel Migdal, *op. cit.*, p. 111.

⁷⁹ La Alianza estaba integrada por cinco ejes rectores, de los cuales se derivaron políticas o acciones institucionales conjuntas SEP-SNTE: Modernización de los centros escolares; profesionalización de maestros y autoridades educativas; bienestar y desarrollo integral de los alumnos; formación integral para la vida y el trabajo y evaluar para mejorar. Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *90 años de educación en México*, México, FCE, 2012, p. 108.

⁸⁰ La cesión más cuestionada fue la designación de Fernando González como subsecretario de educación básica. González es yerno de la lideresa magisterial. Adicionalmente, Gordillo ganó espacios en organismos como el ISSSTE, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otros. Al respecto, resulta pertinente lo señalado por Sergio Zermeño: “El Estado mexicano hoy en día no sólo no intenta moderar las fuerzas que están alterando la sociedad, sino que se une a ellas atizándolas, en un esfuerzo osado por trascender como régimen refundador de la historia”. Véase Sergio Zermeño, “La derrota de la sociedad: Modernización y modernidad en México de Norteamérica”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2(1993), p. 280.

país, de reformas truncadas como la petrolera, así como frente a movimientos de la disidencia magisterial y las elecciones intermedias a celebrarse en 2009⁸¹.

En gran medida, el discurso educativo defendido por la ACE se apoyaba en el avance de la evaluación, tanto a alumnos como a docentes, y la búsqueda por fortalecer la formación inicial y continua de los maestros. Aunque estos son aspectos nada cuestionables, lo cierto es que la naturaleza misma de la ACE limitaba el seguimiento efectivo de cualquier iniciativa. La ACE fue un acuerdo político cupular en cuya conformación no habían participado las autoridades educativas estatales, ni otros miembros de la comunidad educativa nacional. Los ejes que la componían—salvo el eje 5 *evaluar para mejorar*—enfaticaban aspectos que respetaban los acomodes entre la autoridad la arena educativa, significó dar mayores recursos del poder al SNTE, considerando que mantenía control sobre la subsecretaría de educación básica.

La situación descrita ilustra el desdibujamiento de las fronteras estatales en el plano educativo, algo que no tardó en generar reacciones en distintos sectores de la sociedad como las organizaciones civiles, el empresariado y académicos. Se trató, en palabras de Migdal, de un momento en el que una determinada fuerza social—el SNTE—ganó tanto poder que los organismos centrales en gran medida—la SEP particularmente la subsecretaría de educación básica—no serían más que la expresión de sus voluntades, ambiciones e intereses⁸². La constante del sexenio de Felipe Calderón fue el debilitamiento/desvanecimiento de la autoridad educativa del Estado, los cuestionamientos de la opinión pública y el creciente

⁸¹ Aurora Loyo, *Política educativa y actores sociales*, p. 196.

⁸² Joel Migdal, *op. cit.*, p. 159.

poder de un sindicato cuyo interés yacía más en la obtención de recursos (económicos y políticos) que en la mejora educativa.

El pacto corporativo no supuso límites al pragmatismo, que desde el sexenio de Ernesto Zedillo, había caracterizado a la dirigencia magisterial. Elba Esther Gordillo aprovechó espacios en medios para suscribir y criticar el proyecto educativo que ella misma había refrendado con la firma de la ACE. Los señalamientos ambiguos de la maestra Gordillo apuntaban, principalmente, a los peligros de la retórica educativa cimentada en la evaluación.

Si bien no pretendemos una visión esquemática o reduccionista es posible afirmar que la educación de calidad sólo tiene sentido si se traduce en desarrollo económico constante e impulsa el alza del producto interno bruto [...] Los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas como ENLACE o PISA, si bien constituyen referentes útiles son insuficientes para entender la complejidad del problema de la calidad en el país [...] Debido a que la sociedad mexicana no representa un todo homogéneo, los referentes de calidad para cumplir con su labor [la de los docentes] tendría que partir de diagnósticos más específicos sobre la situación que se pretende transformar⁸³.

El interés por los retornos de la educación contrastaba con la cautela con la que la cúpula manejaba el tema de la evaluación, sospechando que ésta constituía la punta de lanza para la intervención más abierta de organizaciones internacionales, asociaciones civiles y empresariales en la educación pública. El Sindicato aprovechó la ambigüedad de su posicionamiento en el debate educativo para controlar recursos de poder y negociar con plena autonomía la agenda educativa con los diversos partidos políticos.⁸⁴

⁸³ Elba Esther Gordillo, “¿Es posible lograr una educación de calidad?”, *El Universal*, México, D.F., 18 de octubre de 2010.

⁸⁴ Gordillo señalaba que “La diferencia entre un país con posibilidades de mejorar consistentemente su bienestar y otro que se caracterice por lo contrario, radica en su capacidad para una correcta inserción en la

Adelantándose a las iniciativas de la propia administración federal—quizás con el apoyo desde la subsecretaría de educación básica—el SNTE comenzó a construir su propio proyecto educativo⁸⁵. Se trataba de un pastiche ideológico que combinaba elementos del discurso social postrevolucionario con un marcado acento en los retornos y beneficios económicos en la educación. Aunado a esto y aprovechando las crecientes demandas por mayor participación de actores educativos locales, el SNTE pugnó por un creciente involucramiento de los centros educativos (escuelas) en la toma de decisiones y, más importante, en el control de los recursos económicos. Aunque estas iniciativas acompañan lo expresado en diversos textos académicos actuales, conviene reparar que el control de las escuelas normalmente recae en representantes de la estructura sindical. La llamada a “revisar el federalismo educativo” teniendo como punto de partida la escuela olvida la existencia de un tercer orden de gobierno (municipio) y su participación en el gobierno del sistema educativo. El proyecto sindical pareciera escondía una descentralización a modo, en donde el SNTE mantendría su estructura vertical, centralizada y altamente jerárquica *vis à vis* una SEP desfragmentada y dispersa.

vida comunitaria y productiva [...] En México esto no ha sido posible dada la ausencia de un sistema educativo capaz de detonar un nuevo paradigma social, caracterizado por una economía más competitiva y por la primacía de los valores sociales”. Elba Esther Gordillo, “¿Es prioridad la educación?”, *El Universal*, México, D.F., 20 de septiembre de 2010.

⁸⁵ “El nuevo sistema educativo, atendiendo la realidad nacional, debería actuar en dos vías. La primera consiste en mantener en operación las políticas públicas orientadas a lograr la equidad educativa [...] La segunda implica propiciar que surja la calidad educativa mediante la aceptación de nuevas estrategias y recursos, frente a los cuales, la institución [SEP] manteniendo su función rectora deberá actuar sólo como coparticipante y certificadora de resultados [...] Son dos las prioridades que debe tener el nuevo sistema educativo: equidad y calidad. La primera de ellas demanda el establecimiento de metas claras para cada estado, incluso para cada municipio vinculando el financiamiento federal al cumplimiento de metas. Asimismo, la consolidación de la equidad educativa implica enfocar los esfuerzos sociales de cada escuela en tareas concretas, creando mecanismos fiscales que propicien la adjudicación de más recursos [poder fiscalizador de las escuelas] [...] Sólo lograremos este objetivo [calidad y equidad educativas] si aceptamos la existencia de vías alternativas y de mecanismos descentralizados, en función de los cuales la asignación de recursos será crucial [un debate reducido a la asignación de recursos].” Elba Esther Gordillo, “¿Cómo acelerar la reforma educativa?”, *El Universal*, México, D.F., 16 de noviembre de 2010.

Más allá de la ambigüedad y el pragmatismo magisterial, conviene destacar que la ACE significó importantes avances en la política educativa. Se mejoraron los esquemas de incentivos a maestros con buen desempeño, se puso en la mesa de discusión el tema de la evaluación docente y comenzaron estrategias para la mejora en la oferta de formación continua al magisterio. Todos estos logros, paradójicamente, fueron capitalizados con mayor notoriedad, no por las autoridades educativas, sino por el sindicato. La organización magisterial supo, durante buena parte del sexenio, mediatizar a su favor toda relación de la autoridad educativa con el magisterio⁸⁶, revirando cuando no considerase pertinente el avance y acelerando cambios cuando éstos supusiesen mayores prerrogativas.

La adaptabilidad del SNTE a los cambios democráticos y a las transformaciones del régimen de partidos le fortaleció considerablemente durante la decena panista⁸⁷. A la falta de experiencia política de buena parte del funcionariado federal en el sector educativo se sumaría la capacidad de colonización y diversificación de la cúpula sindical. Los gobiernos priistas habían nutrido por años las ambiciones políticas de las dirigencias magisteriales al darles prerrogativas importantes en materia de control y estabilidad del régimen. El PAN, lejos de modificar el acuerdo corporativo y de sumar otras fuerzas sociales para transformar al sindicato, continuó en la senda corporativa aunque con imágenes y prácticas difusas que cuestionaban el control estatal de la esfera educativa. La alternancia, si algún cambio arrojó

⁸⁶ Bonifacio Barba, *op. cit.*, p. 304.

⁸⁷ Estos aspectos exceden el propósito de la presente tesis. Sin embargo, conviene señalar que, al tiempo que Gordillo Morales negociaba con el panismo y era sometida al escrutinio de sus compañeros en el PRI, encomendó a sus colaboradores directos la creación de su propio partido político. El 14 de julio de 2005 el Partido Nueva Alianza, brazo electoral del magisterio, obtuvo su registro, refrendándolo definitivamente en las elecciones de 2006 al alcanzar el 4.68 por ciento de la votación. Conviene destacar la ideología ambigua e incluso contradictoria del PANAL. Su directriz de partido liberal contrasta con el arraigo que aún tiene el nacionalismo revolucionario en sus filas. Esto no ha impedido que se manifieste en favor de reformas de corte neoliberal con el fin, como señala Marco Antonio Leyva, de mantener su influencia en la definición de la política educativa e incrementar sus posiciones políticas. Ello sin alterar de manera importante las relaciones y arreglos políticos en la gestión del sistema educativo nacional. Véase Marco A. Leyva, *op. cit.*, p. 64.

en el sindicalismo magisterial fue que convirtió al SNTE en un sindicato con autonomía de gobierno, una entidad de control y coacción paralela al Estado mismo⁸⁸.

○ **La Iglesia católica**

Como ya se apuntó en el capítulo I, toda búsqueda por imponer legítimamente una subjetividad simbólica—en este caso la racionalidad estatal por parte de un grupo o coalición gobernante—implica necesariamente una competencia entre diversos actores. El resultado de esto es, en gran medida, la manifestación clara del estado que guarda la relación de fuerza entre los actores sociales enfrentados⁸⁹. En la esfera educativa mexicana, esta situación adquiere rasgos muy pronunciados durante los ya discutidos años de la lucha entre el Estado postrevolucionario y los grupos conservadores identificados con la Iglesia católica por el control del monopolio educativo⁹⁰. Sin embargo, el paso de los años no supuso un fin al conflicto por “el monopolio de las mentes”.

Desde la década de los ochenta, el grupo gobernante comenzó a matizar el marcado discurso anticlerical del proyecto educativo postrevolucionario. Los gobiernos priístas previos a la alternancia cedieron espacios a la jerarquía católica no sólo en el plano electoral (al concederles el voto a los miembros de la Iglesia), sino también en el político, económico,

⁸⁸ Es pertinente recuperar lo señalado por Pierre Bourdieu, quien advierte que “la ilusión de autonomía absoluta del sistema educativo es más fuerte que nunca en la funcionarización completa del cuerpo docente, en la medida en que, con la retribución dada por el Estado o la institución universitaria, el profesor ya no está retribuido por *el cliente* y se encuentra, por lo tanto, en las condiciones más favorables para ignorar la verdad objetiva de su tarea” Véase Pierre Bourdieu, *La reproducción*, p. 107.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 58.

⁹⁰ No obstante, como se señaló en el Capítulo I, no es posible afirmar que un Estado—en este caso el mexicano—es capaz de asegurar total e indefinidamente el monopolio y la legitimidad en algún ámbito como el educativo. Con base en lo señalado por autores como Migdal y Elías, el grupo que controla el aparato estatal está en constante negociación y competencia con otros actores. Esto necesariamente implica que “desviaciones” del monopolio estatal no habrán de entenderse como el fracaso del Estado para imponer su lógica. Conviene tener presente los conceptos de imagen y prácticas estatales definidos por Migdal para evitar sobredimensionar la monopolización de un ámbito social por parte del Estado, algo que el mismo Max Weber advirtió en su momento.

social y cultural con el otorgamiento de personalidad jurídica a la Iglesia. El arribo del PAN al gobierno federal significó un refrendo a este acercamiento, en gran medida dada la cercanía de amplios sectores del partido con grupos católicos conservadores⁹¹ y con la jerarquía católica nacional, particularmente con el Episcopado Mexicano.

Décadas recientes han visto un crecimiento importante de la educación privada de corte religioso, en gran medida por las concesiones hechas en el gobierno de Salinas de Gortari y por la tendencia del panismo a favorecer a la Iglesia católica. Al respecto, Michael W. Apple señala que las afinidades entre sectores conservadores y los grupos neoliberales radican en que el modelo educativo más liberalizado propuesto por los segundos ha permitido a grupos religiosos participar en la provisión de servicios educativos. Aunado a esto, algunas políticas fomentadas desde el Estado mismo como la reducción/deducción de impuestos y los sistemas de *vouchers* facilitan aún más el crecimiento de escuelas afines a las comunidades morales de grupos católicos⁹².

Continuando con la apertura a la Iglesia católica iniciada por el ex presidente Salinas, durante la administración de Felipe Calderón se buscó abrir mayores espacios de influencia. Hacia finales del 2011, el diputado priísta José Ricardo López Pescado propuso reformar el artículo 24 constitucional que versa sobre la libertad religiosa⁹³. Arguyendo una libertad

⁹¹ Un grupo de gran importancia nacional, en materia educativa, es la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). Como señala Loyo, la UNPF es defensora del derecho natural de las familias a educar a sus hijos de acuerdo a sus convicciones, en instituciones que refuercen la educación iniciada en el seno familiar. La UNPF ha sido históricamente contraria a la penetración del Estado en la educación, destacando en particular su oposición al uso obligatorio de los libros de texto oficiales. Aurora Loyo, *Política educativa y actores sociales*, p. 203.

⁹² Michael W. Apple, *op. cit.*, p. 47.

⁹³ La propuesta de modificación fue la siguiente “Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye practicar individual o colectivamente, tanto en público como en privado, las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de

incompleta, la insuficiencia de reconocimiento jurídico y la necesidad de armonizar los preceptos de la ley con tratados internacionales, la propuesta de modificación—aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2011⁹⁴—buscaba garantizar la libertad de manifestar la religión o creencia profesada individual o colectivamente, ya fuese en público o en privado. Dada la ambigüedad de la propuesta, lo anterior advertía posibles espacios para la Iglesia en medios de comunicación e incluso en escuelas públicas.

La propuesta sufrió modificaciones una vez turnada al Senado de la República. En el trabajo de comisiones, los senadores eliminaron contenidos que hablaban sobre enseñanza religiosa en escuelas públicas y sobre el uso de medios de comunicación por parte de miembros de la Iglesia.⁹⁵ Aunado a esto, el Senado dispuso la eliminación de la exposición de motivos aprobada por los diputados en donde se sugerían realizar cambios a los artículos 1°, 3°, 5°, 27° y 130° que constituyen la base del Estado laico mexicano⁹⁶.

Todos estos cambios, tanto los propuestos como los realizados, evidenciaron el acercamiento entre la jerarquía católica y algunos representantes gubernamentales. La arena educativa advertiría una mayor conflictividad, con un número creciente de actores involucrados: Iglesia católica, sindicatos docentes, funcionarios educativos, entre otros. Cada uno de estos actores buscaba imprimir su propia lógica al fenómeno educativo estatal y, con ello, definir las fronteras de las prácticas e imagen del Estado en la materia. Esto comprueba nuevamente que el fenómeno educativo no es estático ni monolítico y que las pugnas entre

expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política” Véase www.diputados.gob.mx/articulo24 consultado el 30 de marzo de 2012.

⁹⁴ Juan Arvizu y Carina García, “Diputados aprueban reformas sobre libertad religiosa”, *El Universal*, México, D.F., 15 de diciembre de 2011.

⁹⁵ Elena Michel y Julián Sánchez “Senado avala reforma en materia religiosa”, *El Universal*, México, D.F. 29 de marzo de 2012.

⁹⁶ *Loc. Cit.*

grupos de interés y diversos actores son una constante en los hechos sociales. A este grupo diverso de involucrados se sumarían dos actores más: el empresariado y la sociedad civil.

○ **El sector empresarial y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

Uno de los principios básicos del esfuerzo educativo del Estado mexicano había sido la búsqueda por una sociedad más libre, equitativa y democrática⁹⁷. Esta meta atravesó, a lo largo de todo el siglo XX, por diversos contextos y coyunturas que la reforzaron o incluso reinterpretaron. El cambio en el modelo económico y la resignificación de las fronteras del Estado favorecieron la incursión de otros agentes económicos en la educación.

La apertura y liberalización salinista atrajo la atención de los empresarios hacia la educación. Tres elementos del discurso modernizador acompañaron la flexibilización de las fronteras estatales: descentralización, productividad y participación social. El empresariado, otrora adherente al pacto corporativo, leyó las oportunidades que conllevaban su participación en la provisión de servicios educativos y en la definición de la política educativa⁹⁸.

En años subsecuentes, diversos grupos empresariales iniciaron una estrategia para ampliar sus ámbitos de influencia. Organizaciones como el Consejo Coordinador Empresarial; conglomerados como Grupo Bailleres, Grupo Televisa, así como organizaciones civiles vinculadas a los poderes económicos ampliaron su presencia en

⁹⁷ Al respecto Bourdieu señala que, pese a las luchas por el control estatal, el sistema escolar aunque incapaz de democratizar *per se* a la sociedad “todo lo que puede hacer, lo mejor que puede hacer es no reforzar la desigualdad, no redoblar mediante su eficacia específica, esencialmente simbólica las diferencias ya existentes entre los niños que le son confiados”. Véase Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social*, p. 161.

⁹⁸ Bourdieu señala que la dominación fundada en el capital cultural es mucho más estable y fuerte que una dominación basada estrictamente en el poder económico. *Ibid.*, p.168.

medios de comunicación, criticando los resultados de la educación pública en evaluaciones y los acuerdos corporativos entre la autoridad educativa federal y el SNTE. Estos actores se acercaron a diversos académicos y miembros de la opinión pública para conformar críticas elaboradas y propuestas para modificar las acciones estatales. Arguyendo la necesidad de utilizar de manera más eficaz y eficiente de recursos públicos en pro de la calidad de la educación, estos grupos deseaban ver representados sus intereses en la agenda educativa nacional.

La lógica de estos grupos favorece, en gran medida, una visión empresarial del hecho educativo. Los empresarios buscan la liberalización de la educación, en donde las prerrogativas de los consumidores (ciudadanía) sean tomadas en cuenta para la definición de la oferta educativa. Lo anterior tiene consecuencias importantes y de gran peso simbólico para el proyecto educativo. Bajo esta óptica se tendería hacia la adopción de un modelo de Estado regulador de una oferta educativa plural, en donde los ciudadanos, con base en señales de mercado (evaluaciones, encuestas de percepción) determinarían la escuela a la cual enviarán a sus hijos. Naturalmente, estas propuestas despiertan recelo por parte de algunos sectores de la burocracia educativa y del magisterio por los posibles impactos, principalmente en sus garantías laborales.

Durante las administraciones panistas se incrementó el involucramiento de los agentes económicos y organizaciones civiles⁹⁹, en gran medida por el apoyo del gobierno para concretar las acciones que, en participación social en la educación, habían sido

⁹⁹ Joel Migdal señala que aquello que distingue a la sociedad civil de otros grupos organizados es que ésta, aunque yace separada del Estado, se dirige a él. Joel Migdal, *op. cit.*, p. 176.

bosquejadas con la firma del ANMEB¹⁰⁰ y por el llamado gubernamental a hacer de la educación una tarea general.

Como señala Aurora Loyo, un caso particularmente ilustrativo lo representa la Fundación *Mexicanos Primero*, que surgió en 2005—paralelamente al surgimiento del Partido Nueva Alianza¹⁰¹—bajo el lema “sólo la educación de calidad cambia a México”¹⁰². Sus directivos provienen de los principales grupos económicos del país (Grupo Televisa, Grupo Bailleres principalmente, Consejo Coordinador Empresarial). Un elemento importante en el discurso de *Mexicanos Primero*¹⁰³ es la evaluación educativa y el subrayar la responsabilidad de los docentes en la generación de buenos resultados educativos¹⁰⁴.

Buena parte del funcionariado educativo panista compartió esta visión, situación que generó más conflictividad en la arena educativa. Las afinidades entre estos grupos yacen en las características que éstos tienen. Representantes privilegiados de la clase media profesional, funcionarios y miembros de estas organizaciones ven en la *expertise* técnica un

¹⁰⁰ El Acuerdo y la Ley General subsecuente establecieron la creación de consejos de participación social en la educación (escolares, municipales, estatales y nacional), instancias que se buscarían afianzar como contrapesos del sindicato docente y que participaría en tareas de gestión escolar cotidiana. No obstante, durante el sexenio de Calderón se dio un fuerte impulso a la conformación de consejos de participación en las escuelas, a los cuales, además de responsabilidades en gestión, se le asignaría la “supervisión” de las labores docentes y la participación de estos en instrumentos de formación continua. Esto generó fuertes reacciones en el magisterio que vulneraron el pacto corporativo representado por la ACE. En los consejos tiene cabida miembros de la comunidad escolar como docentes, padres de familia, docentes y demás actores interesados en la educación.

¹⁰¹ En su artículo sobre la génesis del PANAL, Marco Antonio Leyva señala que el PANAL nació de la unión de tres agrupaciones políticas nacionales: Conciencia Política (integrada en su mayoría por egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM, propiedad de Grupo BAL), la Asociación Ciudadana del Magisterio (creada por el SNTE en 2002) y el Movimiento Indígena Popular. Véase Marco A. Leyva, “El Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido”, *El Cotidiano*, 141 (2007), p. 61.

¹⁰² Aurora Loyo, “Política educativa y actores sociales” en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli, *Los grandes problemas de México: VII Educación*, México, COLMEX, 2010, pp. 201-202

¹⁰³ Otras organizaciones importantes son: Suma por la Educación, Observatorio Ciudadano de la Educación, Consejo Mexicano de Investigación educativa, entre otros. Conviene señalar que aunque la mayoría critica los acuerdos entre el Sindicato y la SEP, difieren en cómo modificar el acuerdo corporativo.

¹⁰⁴ “Para cambiar el estado de la educación en México se necesita concentrarse en los maestros, brindarles todo el apoyo, el reconocimiento y la exigencia posibles [...] En suma, ser docentes efectivos. Véase Mexicanos Primero, *Contra la pared: estado de la educación en México 2009*, México, s.e., 2009, p. 27

instrumento de poder, de movilidad y de legitimación¹⁰⁵. Su apoyo a la evaluación, algo muy presente en el último sexenio panista, se debe a que en ella encuentran recursos de control político, particularmente frente al sindicato. Esto adquiere mayor importancia considerando la escasa experiencia política y el conocimiento a veces superficial que estos actores tienen del fenómeno educativo. Conviene recordar además que el crecimiento de la educación superior privada aisló a buena parte de la actual élite gobernante de los recursos simbólicos del proyecto educativo postrevolucionario¹⁰⁶.

Pese a la fuerte retórica en evaluación y calidad, la situación educativa distó de mejorar considerablemente. Aunado a esto, el pragmatismo característico de la dirigencia magisterial mantenía en permanente negociación cada iniciativa gubernamental dirigida a la socialización de una cultura de la evaluación, particularmente la evaluación docente. En la opinión pública, organizaciones civiles y agentes económicos continuaron señalando la inoperancia de maestros y autoridades educativas para detonar la calidad en los servicios. Todas estas situaciones serían captadas e interpretadas por la sociedad en general, misma que comenzaba a generar mayor conciencia sobre el estado que guardaba la educación—pública y privada—en México.

¹⁰⁵ Tania Hernández, *op. cit.*, pp. 659-670.

¹⁰⁶ El contexto económico, político, social y cultural vigente ha complejizado considerablemente el fenómeno educativo. En este sentido es importante tener presente que el crecimiento de la clase media significó que este sector de la población dispuso de mayores ingresos, mismos que pudo destinar a la compra de servicios educativos privados. Esto permitió continuar con el aumento de la oferta privada. Ha sido recurrente en la opinión pública advertir que este crecimiento se explica además por la construcción simbólica de lo privado como aquello asociado con la calidad—en un escenario de recortes y desprestigio de lo público.

Gráfica 1 Calidad educativa. Calificación ciudadana a la educación provista por escuelas públicas por sexenio



Fuente: Leticia Juárez, "Insatisfacción", *Nexos*, mayo 2011, consultado en www.nexos.com.mx

○ **Concesiones a la educación privada: ¿ampliación de brechas?**

La administración calderonista, al tiempo que mantenía su frágil alianza con el SNTE, comenzó a impulsar iniciativas orientadas a beneficiar a familias con hijas e hijos en instituciones educativas privadas, generando fuertes cuestionamiento en la academia, algunos sectores del sindicalismo magisterial y la burocracia federal. En febrero de 2011 el entonces presidente decretó la deducción al pago de colegiaturas de educación básica y media superior¹⁰⁷.

La medida respondía, señaló entonces el gobierno federal, a las demandas de sectores de la clase media, a democratizar la provisión y financiamientos de la educación en México.

¹⁰⁷ Esta medida significa un gasto fiscal de hasta 13 mil millones de pesos, que se obtendrían, según la administración calderonista de los ahorros públicos, la suma representaría lo que se gastaría en la población beneficiada si ésta estuviese en la educación pública; la medida beneficiaría a 3 millones 500 mil niñas, niños y jóvenes. La iniciativa fue rápidamente criticada por diversos sectores sociales y agrupación políticas; señalaban su carácter oportunista por ser pronunciada en tiempos cercanos a las elecciones presidenciales de 2012, Jorge Ramos y José Manuel Ortega, "Calderón hace deducible el pago de colegiaturas", *El Universal*, México, D.F., 15 de febrero de 2011.

Buena parte de la población de clase media opta por enviar a sus hijos a instituciones privadas, buscando mejores servicios y mayores oportunidades de crecimiento personal y movilidad social. Algunos grupos incluso señalan lo poco justo que resulta el financiamiento de la educación mediante recaudación de impuestos. Más allá de juicios valorativos, lo preocupante de esta situación, señala Xavier Bonal, “es que existe una menor disposición de las clases medias a financiar mediante impuestos un servicio que escasamente consumen y cuya calidad [aluden] se deteriora progresivamente”¹⁰⁸. Lo anterior evidencia el cambio de una retórica educativa como cimiento de la comunidad a una que tiende a favorecer la segmentación y las brechas entre grupos sociales.

Un aspecto que llama la atención respecto a este decreto presidencial fue la reacción de la cúpula del SNTE. Inicialmente, tanto la lideresa Elba Esther Gordillo como el secretario general del SNTE y senador por el PANAL, Rafael Ochoa la rechazaron, al manifestar que tendría efectos negativos en las arcas estatales y que respondía a fines electorales. Aunado a esto, ambos líderes advirtieron que esta medida significaría la ampliación de las brechas educativas entre la población estudiantil de escuelas públicas y aquella de escuelas privadas. Sin embargo, manteniendo su alianza con el gobierno federal, el SNTE avaló el decreto¹⁰⁹, mostrando nuevamente su pragmatismo.

El tema polarizó a gran parte de la sociedad, pues la imagen del Estado educador, que aún permanecía en el imaginario colectivo de algunos actores, era sustituida por la del Estado gestor y facilitador que explícitamente financiaba la educación privada ante su “incapacidad” para ampliar realmente la calidad y cantidad de sus servicios educativos. Aunque esto avivó

¹⁰⁸ Xavier Bonal, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁹ Ricardo Gómez, “SNTE critica decreto de FCH en colegiaturas”, *El Universal*, México, D.F., 12 de febrero de 2011.

el interés por el debate educativo, lo cierto es que el decreto confirmó que el fenómeno educativo era apropiado de una manera particular por el grupo gobernante. El pacto corporativo y las concesiones a la educación privada impactarían negativamente en la gobernabilidad del sistema educativo, situación que llevaría al cuestionamiento de la función educadora del Estado mexicano.¹¹⁰

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO

Como se señaló al inicio del capítulo, el propósito fue matizar la supuesta inexistencia de un proyecto educativo de Estado. Más allá de las afinidades o diferencias con el proyecto vigente, se trata de una construcción estatal del fenómeno educativo que difiere considerablemente del proyecto educativo de los años posteriores a la Revolución mexicana. Conviene tener presente el carácter dinámico e interdependiente de un hecho social como es la educación. Su relación con otros fenómenos sociales y con los actores que en éstos operan, negocian y se confrontan, define en gran medida las imágenes y prácticas que el Estado y sus instituciones tendrán en el ámbito educativo.

Los cambios en la sociedad mexicana hacia finales del siglo XX supusieron reentender las fronteras retóricas y prácticas del Estado, e incluso el funcionamiento mismo de las sociedades modernas. Nuevos grupos ocuparon lugares clave en las instituciones gubernamentales, imprimiendo sus intereses a la lógica estatal. La educación pública, lejos de abandonarse, se reinterpretó bajo un nuevo abanico de conceptos que, en gran medida,

¹¹⁰ Conviene recuperar lo expresado por Tony Judt sobre los riesgos que tiene el debilitamiento de instituciones socializadoras como la educación pública: “Ante la ausencia de instituciones fuertes de arraigo común o de servicios confiables provistos por un sector público debidamente financiado, los hombres buscan sustitutos privados, por ejemplo a través de la religión u otra institución con dogmas públicos; así se corre el riesgo de volver a un mundo hobbesiano de violencia egoísmo y falta de cohesión. Por ello es importante recordar los logros [del Estado] del siglo XX, sus errores y las consecuencias de su desmantelamiento”. Véase Tony Judt, *Ill fares the land*, Nueva York, Penguin, 2010, p. 220.

han favorecido una comprensión económica del hecho educativo. De estos cambios se han producido importantes avances para el sistema educativo: se cuenta ya con información pública de los logros educativos; de los recursos para financiar la provisión de servicios; se entienden los alcances a mediano y largo plazos de servicios educativos que privilegian la calidad, entre otros tantos. Negar estos avances implica correr el riesgo de anquilosar el debate educativo, aspecto tan o más peligroso que el “vacío retórico” del actual proyecto educativo estatal. Como señala Delval, “las vicisitudes por las que ha pasado una sociedad y su constitución en un determinado momento es lo que determina la educación”.¹¹¹

Un aspecto importante que reveló este repaso por el proyecto educativo modernizador es que, pese a lo señalado por algunos sectores, el Estado continúa siendo fundamental en la definición e implementación del proyecto educativo. Si bien ya no goza del, al menos aparente, monopolio de la acción educativa, el Estado mexicano actual mantiene prerrogativas clave para definir la agenda educativa nacional. Actualmente, como señalaron Elías y Migdal, el Estado negocia y se confronta con más actores sociales y grupos de interés para definir políticas y proyectos. Un rasgo característico de este proyecto es la superación de las fronteras territoriales de los Estado con el arribo de organismos internacionales (BM, OCDE, UNESCO) a la arena educativa.

Por todo lo anterior, es indispensable evitar relegar el papel del Estado en el hecho educativo. En palabras de Ossenbach, “las funciones que asumió el Estado en el terreno de la educación, desde el origen de los sistemas educativos nacionales siguen vigentes, pues los

¹¹¹ Juan Delval, *op. cit.*, p. 4.

problemas que estaban respondiendo no han sido resueltos totalmente o vuelven a presentarse en momentos de crisis [o de amplios cuestionamientos] como el actual”.¹¹²

¹¹² Gabriela Ossenbach, *op. cit.*, p. 10.

CONCLUSIÓN GENERAL

A lo largo de la presente tesis se buscó demostrar, mediante el análisis del período postrevolucionario y del período modernizador en México, la estrecha vinculación que tiene el proceso de construcción y renovación estatal con el desarrollo del fenómeno educativo. Se trata de una relación de marcada interdependencia en donde ambos—Estado y educación—son fenómenos sociales que coexisten con otros hechos igualmente complejos y cuyos rasgos, en un momento y lugar determinados, son definidos por la propia dinámica de intercambios sociales.

A lo largo de los capítulos desarrollados se presentaron los elementos que definieron el proyecto educativo que adoptó el Estado mexicano durante los períodos descritos. La primera conclusión importante que ha posibilitado la presente tesis es señalar que dado el marcado acento sociopolítico del hecho educativo, toda configuración de un proyecto educativo de Estado está directamente vinculada con la definición de un proyecto estatal en particular. El Estado, recordando a Weber y a Migdal, es una entidad que racionaliza los intercambios e interacciones entre diferentes actores dentro de fronteras sociales y físicas, y en donde un grupo ejercerá el control predominante sobre el resto de la sociedad mediante el control preponderante de diversos recursos como la violencia—de la cual posee el monopolio legítimo—el cobro de impuestos y, en lo que concierne a esta tesis, la educación pública.

La educación es, por lo tanto, producto de esta lucha de poder y resultado del equilibrio entre diversas fuerzas sociales; es un fenómeno social en donde el conflicto no deberá ser visto como anómico, sino como símbolo de la propia interdependencia entre individuos, grupos e instituciones. El grupo dominante se valdrá del fenómeno educativo para socializar en las generaciones más jóvenes aquellos valores, conocimientos, símbolos y

demás elementos considerados como válidos o definitorios para el grupo. Todos estos recursos le permitirán asegurar la sostenibilidad del proyecto de dominación vigente.

Sin embargo, esto no implica que el Estado o la educación sean fenómenos estáticos o definitivos. Es la propia interdependencia y la influencia de factores internos y externos lo que altera los equilibrios de poder y permite el encumbramiento de otro grupo en la estructura estatal. Así ocurrió en México a lo largo del siglo XX cuyas primeras tres décadas estuvieron marcadas por el arribo del grupo revolucionario al poder, el cual, luego de importantes luchas internas, se dio a la tarea de consolidar una retórica y un proyecto de Estado que implementaría y daría continuidad a su agenda política, económica, social y cultural. El rompimiento ocurriría nuevamente hacia finales del siglo XX, producto de la crisis del modelo de desarrollo, el debilitamiento del partido hegemónico, la demanda de mayor participación en el ámbito público por parte de actores externos al Estado, entre otros factores. Estos elementos fueron el escenario para el arribo de un nuevo grupo dominante, el cual se daría a la tarea de impulsar su propia retórica y proyecto estatal y, con ello, una nueva agenda para la educación pública.

Como advirtió el capítulo II, el grupo postrevolucionario transitaría de un proyecto de Estado federal—dada la influencia estadounidense en Carranza y Madero—a un Estado altamente centralizado con el grupo sonoreense en el poder. Después de años de conflicto armado y de un marcado debilitamiento del tejido social, el grupo dominante advirtió la necesidad de apuntalar e impulsar desde el centro un proyecto estatal en donde la esfera pública pudiese incrementar su presencia e influencia. La configuración de las relaciones sociales en la Ciudad de México era muy diferente a la que se manifestaba en los diversos rincones del país, en donde era latente el poder de grupos más tradicionales como la Iglesia

católica y la clase terrateniente. El Estado postrevolucionario buscaría, no sin complicaciones y contradicciones, romper con esas estructuras de dominación y socializar el proyecto político en cuestión.

Para ello, la escuela y los maestros mostraron ser piezas fundamentales. Es importante advertir que, veleidades aparte, las acciones del Estado postrevolucionario para formar contingentes de docentes, crear escuelas y conformar un aparato administrativo encargado de regular el hecho educativo estatal dan cuenta de la importancia que asignaba el grupo dominante a la educación. Personajes como Obregón, Vasconcelos, Calles y Sáenz veían en la educación no sólo un medio de instrucción, sino una institución capaz de transmitir los elementos constitutivos del ciudadano para el Estado posrevolucionario. Se trató, como se mencionó en el capítulo segundo, de una subjetividad institucionalizada por parte de quienes detentan el control preponderante de la estructura estatal.

De esta manera, es posible observar la manifestación en los hechos, de un fenómeno social con una dinámica compleja. Las definiciones conformadas por el grupo triunfante a comienzos de la década de 1920 permitieron cimentar un proyecto de Estado—basado en la Constitución de 1917—altamente centralizado, que dedicaría buena parte del siglo a acrecentar su estructura burocrático-administrativa, así como sus alcances en un intento por materializar la retórica postrevolucionaria. Como se recuperó en páginas anteriores, la educación pública se colocó como un elemento indispensable no sólo en la transmisión de esta retórica, sino en la construcción misma del Estado. La escuela actuó por muchos años como el centro de organización cívica en gran parte del país, responsable de canalizar las demandas al Estado, así como ser un enclave de éste en su lucha contra otras instituciones, en particular la Iglesia católica.

Por otro lado, hacia finales de la década de 1970, el discurso postrevolucionario y el propio modelo político, económico y social entraron en una franca crisis. Situación que supuso el arribo de una nueva élite que impulsaría desde entonces un proyecto de Estado con marcada separación del vigente durante buena parte del siglo XX. Al protagonismo del Estado en el orden socioeconómico y cultural le siguió un modelo basado en un Estado regulador, una especie de árbitro social responsable únicamente de la definición de reglas de juego lo suficientemente flexibles para permitir el correcto desarrollo de los actores sociales y de intercambios óptimos en el Mercado.

Lo anterior significó un golpe de timón importante no sólo en la conformación de un proyecto educativo estatal, sino en la regulación de la sociedad misma. El proyecto de un Estado “adelgazado” implicó devolver el lugar central al individuo con el consecuente desdibujamiento de elementos más colectivos. En la educación pública la apuesta sería, desde entonces, el logro individual de los alumnos valorado a partir de herramientas estandarizadas. Para ello, el Estado modernizador tejería alianzas con actores otrora antagónicos como la Iglesia católica y el empresariado conservador. Aunado a esto, desde la estructura estatal se permitió el empoderamiento de la cúpula del SNTE, organismo que actuaría incluso como una estructura paralela al Estado al gobernar en los hechos el subsistema de educación básica nacional.

A lo expuesto anteriormente conviene agregar una segunda conclusión, derivada también del análisis de ambos periodos: el Estado no es un fenómeno monolítico y por lo tanto, la educación pública puede manifestarse de maneras variadas aún dentro de una misma retórica estatal. Tanto el proyecto postrevolucionario como el modernizador así lo evidencian. Fue así que durante el período postrevolucionario el Estado, mediante el

contingente de maestros, negociaba con grupos de poder tradicional la implementación del proyecto educativo y, con ello, el desarrollo de las actividades escolares. Igualmente, el Estado modernizador encontró paradójicamente en el SNTE uno de sus principales aliados en la implementación de un proyecto educativo cuyos elementos principales suponían cierta contradicción a las bases tradicionales del magisterio.

Así, la educación pública y el discurso estatal correspondiente encuentran distintas acepciones dependiendo de los equilibrios de poder en determinado lugar y momento. De esta manera, la presente tesis recupera—como se planteó en el capítulo I—la reinterpretación que Joel Migdal hace de la definición estatal weberiana. Por un lado, tenemos para el proyecto postrevolucionario una imagen de un Estado central que va ganando fuerza y presencia gracias a su expansión a lo largo del territorio; un Estado con fronteras físicas bien delimitadas y que comienza a marcar en el discurso (la Constitución de 1917 principalmente) y en los hechos la frontera social con otros actores y fuerzas no estatales. Esta imagen estatal se descompone en un número considerable de prácticas—Misiones Culturales, Escuelas rurales, etc.—que en gran medida reforzaron la separación del Estado de otras formaciones sociales. Empero, como se mencionó en el segundo capítulo, posterior al intento cardinista de educación socialista, el Estado se acercó a actores conservadores y permitió cierta libertad a éstos para su participación en el quehacer educativo. Conviene recuperar que fue en el propio periodo cardenista que fue creado, desde el Estado, el SNTE.

Por otro lado, el proyecto modernizador que parte del “adelgazamiento” del Estado y de la liberalización de la sociedad y la economía, configura una nueva imagen. El Estado mantiene sus fronteras físicas, pero contrae sus fronteras sociales, dejando mayor margen de acciones a fuerzas no estatales. Incluso sus propias delimitaciones en lo social se desdibujan.

Como se mostró en el capítulo III, el Estado liberaliza la función educativa, al permitir la participación de actores nacionales e internacionales en la gobernanza del sistema educativo público. La definición de las nuevas prioridades en educación—mejora de la calidad, mayor evaluación de alumnos y docentes, estándares de desempeño—fueron el producto mismo de esta mayor pluralidad en la arena educativa. Las prácticas estatales refuerzan la imagen del Estado moderno aunque se manifiestan igualmente contradicciones al proyecto que se defiende. No son escasas las referencias públicas al proyecto vasconcelista, a la importancia de los libros de texto gratuito, entre otras. Se trata en gran medida de elementos discursivos que apuntan a legitimar el proyecto frente a sectores—principalmente la burocracia tradicional y el magisterio—más conservadores.

De lo anterior es posible concluir que para una comprensión más objetiva de la relación que guardan dos hechos sociales como son el Estado y la educación habrá que advertir las limitaciones reales que el propio Weber hizo en su momento de la definición tradicional del Estado. Normalizar este “tipo ideal” estatal conlleva a voltear la vista a un sinnúmero de elementos que configuran al Estado y al fenómeno educativo, lo que puede derivar en conclusiones alarmistas sobre la ausencia del Estado o incluso la anomia. Pensar en educación y Estado es, en todo momento, advertir los matices más simples de esa compleja relación de interdependencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Jesús y Granados, Otto, “Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México”, en Sergio Martinic y Marcela Pardo (editores), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE-PREAL, 2000.
- Alvear, Carlos, *Elementos de historia de México*, México, Editorial Jus, 1958.
- Apple, Michael W., *Educating the “Right” Way: Market, Standards, Gold and Inequality*, New York, Routledge (2nd Edition), 2006.
- Arce, Francisco, “En busca de una Educación Revolucionaria 1924-1934” en Josefina Zoraida, *Ensayos sobre la historia de la Educación en México*, México, El Colegio de México, 1981.
- Archer, Margaret, *The Social Origins of Educational Systems*, London, Sage, 1979.
- Arnaut, Alberto, “Gestión del sistema educativo federalizado 1992-2010”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México: VII Educación*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 235.
- Arvizu, Juan y García, Carina, “Diputados aprueban reformas sobre libertad religiosa”, *El Universal*, México, D.F., 15 de diciembre de 2011.
- Becker, Gary, *Human Capital*, Nueva York, Columbia University Press, 1975.
- _____, “Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 5 (1962), pp. 9-49.
- Bonal, Xavier, “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3 (2002), pp. 3-35.
- Bourdieu, Pierre, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1987.
- _____, *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI, 1997.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude, *La reproducción: la reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México, Fontamara, 1998.
- Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo, “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*, 4 (2006), pp. 1-26.
- Breña, Roberto, “El primer liberalismo español y la emancipación de América”, *Revista de Estudios Políticos*, 121 (2003), pp. 257-289.

- Cantón, Valentina y Berenzón, Boris, “Noventa años de educación en México: planes educativos y concepciones pedagógicas”, en Secretaría de Educación Pública, *SEP Noventa años 1921-2011 Cimientos de la nación*, México, SEP-INAH-CONACULTA, 2011, pp. 62-101.
- Cockcroft, James D., “El maestro de primaria en la Revolución Mexicana”, en Josefina Zoraida, *La Educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992.
- Cosío, Daniel, *Ensayos y notas*, t. I, México, Editorial Hermes, 1966.
- Crozier, Michel y Friedberg, E., *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1990.
- De Azevedo, Fernando, *Sociología de la educación*, México, FCE, 1942.
- De Puellas, Manuel, “Estado y Educación en las sociedades europeas”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (1993), consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01a02.htm>
- De Sierra Neves, María Teresa, *Construcción del imaginario social del proyecto educativo socialista en el cardenismo*, México, CONACULTA, 1998.
- Delval, Juan, *Los fines de la educación*, México, Siglo XXI, 1990.
- Didriksson, Axel, “Hacia un nuevo federalismo educativo”, en Dalila Andrade *et. al.*, *Políticas Educativas y territorios: modelos de articulación entre niveles de gobierno*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2010, pp. 217-223.
- Durkheim, Émile, *Education and sociology*, Glencoe, Free Press, 1926.
- _____, *Las reglas del método sociológico*, México, FCE, 1986.
- Elías, Nobert, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 2009.
- Espinoza, Víctor A., *Alternancia política y gestión pública: el Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte – Plaza y Valdez Editores, 2000.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2009.
- Fuentes Molinar, Olac, *Educación y Política en México*, México, Nueva Imagen, 1979.
- Gamio, Manuel, *Forjando Patria*, México, Porrúa, 1960.
- García, Imelda, “1989: el año en que Baja California dejó de ser priísta”, *CNN México - ADN Político*, 24 de julio de 2013.

- Gil Villegas, Francisco, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, *Foro Internacional*, 2(1984), pp. 190-201.
- Giroux, Henry, “Thunder on the Right: Education and the Ideology of the Quick Fix”, *Curriculum Inquiry*, 1 (1985), pp. 57-62.
- Gómez, Ricardo, “SNTE critica decreto de FCH en colegiaturas”, *El Universal*, México, D.F., 12 de febrero de 2011.
- Gordillo, Elba Esther, “¿Es prioridad la educación?”, *El Universal*, México, D.F., 20 de septiembre de 2010.
- _____, “¿Cómo acelerar la reforma educativa?”, *El Universal*, México, D.F., 16 de noviembre de 2010.
- _____, “¿Es posible lograr una educación de calidad?”, *El Universal*, México, D.F., 18 de octubre de 2010.
- Gramsci, Antonio, *Selections from the Prison Notebooks*, London, International Publishers, 1971.
- Green, Andy, *Education and State Formation. Europe, East Asia and the USA*, Segunda edición, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- Hernández, Tania, “La élite de la alternancia: el caso del Partido Acción Nacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (2006), pp. 617-666.
- Iguñiz, Manuel, “La política educativa como recurso legitimador de gobierno”, en Sergio Martinic et al, *Economía política de las reformas educativas en América latina*, Santiago, CIDE-PREAL, 2001.
- Joseph, Gilbert M. y Nugent, Daniel (editores), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke, University Press, 1994.
- Judt, Tony, *Ill fares the land*, Nueva York, Penguin, 2010,
- Juárez, Leticia, “Insatisfacción”, *Nexos*, mayo 2011, consultado en www.nexos.com.mx.
- Keeley, Brian, *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*, México, Castillo – OCDE, 2007.
- Keynes, John M., *Teoría General sobre la Ocupación, el Dinero y el Interés*, México, FCE, 2006.
- Krauze, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1976.

- Leyva, Marco A., "El Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido", *El Cotidiano*, 141 (2007), pp. 54-64.
- Loeza, Soledad, *Clases medias y política en México: la querrela escolar 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.
- Loyo, Aurora, "Sindicalismo y Educación en México: las voces de los líderes", *Revista mexicana de Sociología*, 3 (1997), p. 207-235.
- _____, "Política educativa y actores sociales" en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli, *Los grandes problemas de México: VII Educación*, México, COLMEX, 2010, pp.185-207.
- Loyo, Engracia, "Lectura para el pueblo 1921-1940" en Josefina Zoraida, *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1992.
- _____, *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México 1911-1928*, México, El Colegio de México, 1999.
- _____, "Una educación revolucionaria para la Ciudad de México", en Pilar Gonzalbo y Anne Staples (Coord.), *Historia de la educación en la Ciudad de México*, México, COLMEX, 2012, pp. 329-405.
- Marrero, Adriana *et al*, "Educación, Estado y Política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos o la nostalgia de la hegemonía", *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (2008), pp. 187-206.
- Martínez Rizo, Felipe, "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", *Revista Iberoamericana de Educación*, 27 (2001), pp. 51-63.
- McGinn, Noel F. y Welsh, T., *Decentralization: why, when what and how Fundamentals of Education Planning* 64, Paris, IIEP-UNESCO, 1999.
- McGregor, Glenda, "Educating for (whose) Success? Schooling in an Age of Neoliberalism", *British Journal of Sociology of Education*, 3 (2009), pp. 345-358.
- Meneses, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934: la problemática de la educación mexicana durante la revolución y los primeros lustros de la época posrevolucionaria*, Tomo 2, México, Centro de Estudios Educativos, 1986.
- Mercado, Ruth, "La escuela en la memoria histórica local. Una construcción colectiva", *Nueva Antropología*, 42 (1992), pp. 73-87.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Free Press, 1957.

- Mexicanos Primero, *Contra la pared: estado de la educación en México 2009*, México, s.e., 2009.
- Michel, Elena y Sánchez, Julián, “Senado avala reforma en materia religiosa”, *El Universal*, México, D.F. 29 de marzo de 2012.
- Migdal, Joel, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2011.
- Mitchell, Kathary, “Educating the National Citizen in Neoliberal Times: from Multicultural Self to Strategic Cosmopolitan”, *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 4 (2003), pp. 387-403.
- Olsen, Mark, “In Defense of the Welfare State and of Publicly Provided Education”, *Journal of Education Policy*, 11 (1996), p. 340.
- Oslak, Oscar, “Estado y sociedad ¿nuevas reglas del juego?”, *Reforma y Democracia* (Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD), 9 (1997), pp. 1- 41.
- Ossenbach, Gabriela, “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (1993), consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01a04.htm>
- Ozouf, Jacques y Ozouf, Mona, *La République des Instituteurs*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.
- Pardo, María del Carmen (Coord.), “Estudio preliminar”, *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, 1999.
- Pérez, Jesús Ignacio, “La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la limitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 4(1994), consultado en <http://www.oei.es/oeivirt/rie04a03.htm>
- Puiggrós, Adriana, *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, México, Alianza Editorial, 1990.
- Raby, David y Donís, Martha, “Ideología y construcción del Estado: la función política de la educación rural en México 1921-1935”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2 (1989), pp. 505-320.

- Ramos, Jorge y Ortega, José Manuel, "Calderón hace deducible el pago de colegiaturas", *El Universal*, México, D.F., 15 de febrero de 2011.
- Reséndiz, Ramón, "Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político 1914-1994", *Estudios Sociológicos*, 67 (2005) pp. 139-183.
- Reyes, José, "La modernidad en la educación ¿es discurso pedagógico neoliberal?", *Revista Ethos Educativo*, 40 (2007), pp. 126-141.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, Taurus, 2012.
- _____, *Emilio o de la educación*, Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- Staples, Anne, "Panorama educativo al comienzo de la vida independiente" en Josefina Zoraida, *Ensayos sobre la historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, 1981.
- Tanck, Dorothy (coord.), *Historia mínima de la educación en México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Tenti, Emilio, *La educación básica y la cuestión social contemporánea (notas para discusión)*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2000, consultado el 23 de mayo de 2013 en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/medellin2000.pdf>
- Tenti, Emilio, *La Escuela vacía. Los deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad civil*, Buenos Aires, Losada, 1995.
- Torres, Carlos, "Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía", *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (2008), pp. 207-229.
- Tuirán, Rodolfo y Quintanilla, Susana, *90 años de educación en México*, México, FCE, 2012.
- Ulloa, Manuel, *El Estado educador*, México, Editorial Jus, 1976.
- Vaughan, Mary Kay, *The State, Education and Social Class in Mexico 1880-1928*, Chicago, Northern Illinois University Press, 1982.
- Vázquez, Josefina, "Renovación y crisis", en Dorothy Tanck de Estada (coord.), *Historia Mínima: La educación en México*, México, COLMEX, 2010.
- _____, *Nacionalismo y Educación en México*, México, El Colegio de México, 1988.

- Vigil, Alejandra, “La Compañía Lancasteriana a través de su órgano de difusión en 1870: El Porvenir de la Niñez”, Ponencia presentada en las jornadas Académicas 2000, noviembre 21-24, Auditorio del IIB en <http://bibliobal.bibliog.unam.mx/iib/gaceta/enemar2001/gac04.html>.
- Vilas, Carlos M., *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, 2011.
- Villareal, Héctor, *La asignación de recursos públicos a la educación: problemáticas y perspectivas*, México, FCE, 2005.
- Zepeda, Beatriz, *Enseñar a la nación. La educación y la institucionalización de la idea de nación en el México de la Reforma (1855-1876)*, México, CONACULTA-FCE, 2012.
- Zermeño, Sergio, “La derrota de la sociedad: Modernización y modernidad en México de Norteamérica”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2(1993), pp. 273-290.
- Zorrilla, Margarita y Barba, Bonifacio, “Reforma educativa en México, descentralización y nuevos actores”, *Sinéctica*, 30 (2008), pp. 1-30.

FUENTES OFICIALES

- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, en Josefina Zoraida, “La modernización educativa 1988-1994”, *Historia Mexicana*, 4 (1997), p. 931.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Discurso pronunciado por el C. Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*
- Diario Oficial de la Federación (19 de mayo de 1992), Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, p.4, consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666820&fecha=19/05/1992 (martes 6 de agosto de 2013)
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, p. 34 y p. 48.
- Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, septiembre 2001, p. 7.

Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 2011, p, 3

Secretaría de Educación Pública, *Manual Técnico ENLACE 2010*, México, 2010, p. 28.

www.diputados.gob.mx/articulo24 consultado el 30 de marzo de 2012.