

00861

9

2 ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"REESTRUCTURACION CAPITALISTA Y CAMBIO EN LA  
EDUCACION BASICA DE MEXICO. 1982-1994"**

Rogelio Sosa Pulido

Tesis para obtener el grado de Maestro en Economía

Asesor: Doctor Leonel Corona Treviño

Septiembre de 1995.

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION DE GUERRERO,  
DE LA UPN Y  
DE MICHOACAN  
CON LOS QUE COMPARTIMOS LA CONVICCION DE QUE ES POSIBLE CONSTRUIR  
UN DESTINO MAS FELIZ PARA EL PUEBLO.

## AGRADECIMIENTOS

La reflexión grupal durante varios semestres en el Seminario de Economía de la Ciencia y la Tecnología de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, -Coordinado por Leonel Corona- favorecieron muchos de los planteamientos que aquí se incorporan.

Igual contribución, pero desde el terreno de la práctica del sindicalismo democrático auspició la convivencia, desde 1979, con los compañeros de la CNTE en Guerrero, en la UPN de toda la república y en Michoacán.

Obviamente, la responsabilidad por el contenido y forma de este trabajo sólo corresponde al autor.

## AGRADECIMIENTOS

La reflexión grupal durante varios semestres en el Seminario de Economía de la Ciencia y la Tecnología de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, -Coordinado por Leonel Corona- favorecieron muchos de los planteamientos que aquí se incorporan.

Igual contribución, pero desde el terreno de la práctica del sindicalismo democrático auspició la convivencia, desde 1979, con los compañeros de la CNTE en Guerrero, en la UPN de toda la república y en Michoacán.

Obviamente, la responsabilidad por el contenido y forma de este trabajo sólo corresponde al autor.

## INDICE

Página

INTRODUCCION	3
<u>LA EDUCACION: PROBLEMA ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL.</u>	3
<b>CAPITULO 1</b>	
<u>LOS RASGOS DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA NEOLIBERAL.</u>	16
1.1 La crisis económica. Una síntesis contextual	16
1.2 Naturaleza, costos y perspectiva de la reestructuración económica.	24
1.3 Modernización capitalista y cambios en la formación y explotación de la fuerza de trabajo.	34
<b>CAPITULO 2</b>	
<u>EL AJUSTE ECONOMICO Y LA EDUCACION BASICA.</u>	45
2.1 Un desajuste educativo de 12 años.	60
2.2 La política del gasto en la educación básica	69
2.3 La Carrera Magisterial: un proyecto de racionalidad económica frustrado.	78
2.4 La privatización, ¿política para el sector educativo?.	118
2.5 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la educación.	122
<b>CAPITULO 3</b>	
<u>ALCANCE E IMPACTO DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS.</u>	141
3.1 La elevación de la calidad de la educación y la modernización productiva.	141
3.2 Los problemas de estructura en el sector educativo. La desarticulación del Sistema. Equidad y desigualdad regional. La descentralización.	164
3.3 La nueva Ley General de Educación. Un proyecto de racionalización sin sustento.	182
<b>CAPITULO 4</b>	
<u>LA RESPUESTA SOCIAL Y DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION. EL SNTE Y LA CNTE.</u>	191
<b>CONCLUSIONES:</b>	
<u>MODELOS EDUCATIVOS EN CRISIS. LA PERSPECTIVA.</u>	205
Notas	221
Bibliografía	228
Anexos	

## INTRODUCCION. LA EDUCACION: PROBLEMA ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO

En el proceso de delimitación del presente objeto de investigación, se llegó a la conclusión de que es necesario abordar la problemática de la educación básica, por las razones siguientes:

1. Se reconoce que la educación básica es el sustento fundamental de la formación de los individuos. En el plano económico se ha reiterado que implica una mayor tasa de retorno que otros niveles educativos.

2. Se trata de un nivel que presenta un evidente rezago en cuanto a estudios exhaustivos sobre su dinámica general y perspectivas, a diferencia de los estudios existentes para la educación superior y media superior.

Aún cuando se reporta para el año de 1981 que los proyectos de investigación del sector público federal según niveles educativos atendidos se referían a 142 para educación primaria y 99 para la educación superior, ello no considera el enorme volumen de estudios realizados para la educación superior en la década de los ochenta en las universidades públicas; la mayoría de éstos fueron de carácter general, sobre financiamiento y organización académica, en tanto que los estudios sobre educación primaria en su gran mayoría son de carácter específico y referidos sobre todo a problemas de orden técnico-pedagógico<sup>1</sup>.

3. Evidentemente para una investigación individual de esta naturaleza, es de enormes proporciones el objeto seleccionado y la

pretensión de cubrir el conjunto del sistema educativo quedaría fuera de toda proporción o se limitaría a la obtención de resultados demasiado generales o parciales.

No obstante lo anterior no están excluidas las referencias pertinentes a la problemática de la educación media-superior y superior en tanto que existe (o debería de existir) una evidente vinculación estructural de la educación básica con ellos. Cabría señalar también el obstáculo que representa la dificultad que representa el acceso a información suficiente y confiable.<sup>2</sup>

Este trabajo aborda el análisis del comportamiento de la educación en uno de los períodos más álgidos de la historia de México. Son doce años que inician y terminan con sendas crisis económicas. La última, por cierto, más profunda y grave que la primera y ampliada a todo el tejido de la sociedad.

El tránsito azaroso de esos doce años en la sociedad mexicana dió lugar a la potenciación de una crisis que, incubada fundamentalmente en la esfera económica, se desplegó al conjunto del tejido social perfilando una crisis global que ha emplazado a la sociedad, obligando a todos los actores a replantear el orden social sobre nuevas bases. Una idea que atraviesa este trabajo es que el proyecto neoliberal no logró consolidarse a pesar de haber cubierto varios de los objetivos estratégicos que se había propuesto el grupo en el poder en el marco de la respuesta a la crisis de 1982-83.

El impacto del proceso económico experimentado en el país respecto al sector educativo permite tomar en cuenta que la dinámica de los



cambios en la esfera de la cultura y la educación de los pueblos es más lenta que en los espacios de la economía y la política. En el caso de México, se ha creado una histórica inercia del modelo de educación escolarizada y masiva que enraizó a partir del término de la revolución y que se ajustó tanto a las expectativas de progreso y movilidad social de las mayorías, como a las necesidades capitalistas de formación de fuerza de trabajo para la estructura industrial en proceso de despegue.

Desde esos dos parámetros ha de verse la continuidad fundamental que tuvo el modelo educativo mexicano, desde el primer momento de la construcción posrevolucionaria del país y del Estado, hasta 1982. Este modelo experimenta su pleno desarrollo después de la segunda guerra mundial, cuando la educación pasa a integrarse de lleno como un insumo productivo bajo la dinámica y necesidades del modelo industrializador de sustitución de importaciones; siendo un factor determinante en los procesos de legitimación del poder y de control ideológico de las mayorías, bajo la égida del discurso nacionalista-revolucionario estructurado en el período de Lázaro Cárdenas.

En la escuela mexicana se inculcó a muchas generaciones la idea de que el destino del país era el progreso interminable para todos, bajo la paz social de los regímenes revolucionarios, en donde la igualdad, la justicia social y la democracia eran valores a alcanzar entre todos y en donde los símbolos patrios cobijaban a todos por igual, ante los riesgos de la opresión, las dictaduras y la inestabilidad existentes en el exterior y en nuestro propio pasado. Los héroes mexicanos ya habían hecho lo suyo y nos tocaba sólo preservar y honrar su obra. El progreso por cierto, siempre tuvo el sentido de un camino sin pausa hacia el desarrollo marcado por la

sociedad opulenta del norte. Los dos cánones para lograrlo eran pues: el estudio y el trabajo tenaz y el apoyo y fidelidad a los valores oficialmente reconocidos y difundidos por el estado, depositario del poder revolucionario y timón natural de la nación, cuya reproducción periódica en todos los niveles estaba en manos del partido oficial.

El anterior discurso, sin embargo, tuvo su momento de quiebra en 1968. Las generaciones emergentes de la posguerra, maduraron en una experiencia de asfixia política producto del corporativismo de las organizaciones sociales, del verticalismo y autoritarismo de las instituciones públicas, incluyendo en primer lugar, a las propias escuelas; se percibía una sociedad llena de vasos capilares individuales que obligaban a la gente a caminar por ellos sin opción de comunicarse horizontalmente o de pensar en grupo. Alcanzar una identidad era un problema estrictamente personal y se daba sólo con las herramientas del estudio y del trabajo.

El movimiento del 68 generó una eclosión social de largo alcance que se reprodujo y multiplicó con la crisis económica de los setentas y cuya combinación de efectos, al calor de las políticas reestructuradoras y de la llamada emergencia de la sociedad civil, configuró en gran medida la conflictiva década de los ochenta. Pero, ¿qué pasó con la educación?, En las instituciones de la educación superior centró el régimen su atención para intentar contener y controlar la expansión de la rebeldía estudiantil; sin embargo, ésta se difundió rápidamente entre los demás sectores de la sociedad, impulsando movimientos sindicales, campesinos, urbano populares, el nacimiento o replanteamiento de partidos políticos e induciendo cambios importantes en el campo de la cultura y las artes.

En la década de los ochenta, con la profundización de la crisis en 1982-1983, se desplegaron las políticas neoliberales en el conjunto el sistema educativo, de la educación superior pasan profundas reformas de las relaciones laborales al conjunto del sistema educativo nacional, conformando un nuevo modelo sustentador de la reestructuración capitalista y a imagen y semejanza del cambio en los espacios productivos, se van implementando importantes cambios en la estructura y funcionamiento de este sector, primero, enfrentando la resistencia magisterial, por la vía de los hechos y después, ya en el sexenio de Salinas, modificando el Art. 3o. de la Constitución y las leyes y normas relativas.

Un eje de análisis que atraviesa el presente trabajo es el problema de la democracia como criterio que privilegia la participación de los sujetos afectados por las políticas públicas, en la orientación y puesta en marcha de las mismas. Ello parece ser una condición para elevar la capacidad de respuesta del sistema educativo ante la dinámica acelerada del cambio global en marcha. En efecto, como dicen Muñoz, Casillas y Santini<sup>3</sup>: "...el reacomodo de factores económicos, sociales y políticos -tanto en el ámbito nacional como en el internacional- han puesto en duda la capacidad de las instituciones educativas mexicanas para promover procesos de formación de recursos humanos que logren enfrentar exitosamente los retos previsibles en un mundo que se transforma vertiginosamente."

La incapacidad manifiesta de la alternativa neoliberal requiere plantear desde una perspectiva democrática el problema de la política educativa como espacio de socialización real de orientaciones y decisiones fundamentales del sector, con los sujetos afectados por la misma; tanto en

cuanto a su diseño, como en cuanto a su implementación y evaluación si se han de lograr cambios sustanciales en los resultados que reclaman las mayorías.

En efecto, en México, la educación, en el marco de la crisis y la reestructuración económica se ha visto atravesada como espacio de práctica y de reproducción social, por dos problemas fundamentales. Por un lado, los requerimientos económicos presionan por la formación de núcleos de fuerza de trabajo de alta calificación ad hoc para operar la planta productiva y los centros de trabajo modernizados o en proceso de modernización, ante lo cual, la población demandante de educación presenta un excedente enorme de personas que no tienen perspectiva alguna de alcanzar un nivel elevado de educación para obtener un empleo calificado y bien remunerado.

Pero la planta productiva no modernizada demanda (aunque cada vez menos, debido a la crisis en que se debate) fuerza de trabajo formada en el sentido tradicional. ¿Cumple o debe cumplir el sistema educativo con ambos tipos de demandas del mercado de trabajo? ¿no hay otra forma de plantear las prioridades?

El otro problema básico es que el sistema educativo sigue siendo un espacio de legitimación ideológica y política del sistema y cuanto más se ve cuestionado el actual modelo económico y se polarizan las posiciones y las relaciones políticas, más requiere el estado de incidir en el espacio de la educación para hacer funcionales sus proyectos y hacer viable la reproducción del poder.

Se hace vigente entonces el problema sobre la direccionalidad y destinatario final que ha de tener la educación pública. Si se pretende señalar a las nuevas generaciones de mexicanos como las destinatarias inmediatas, pero en aras de apuntalar finalmente un sistema socioeconómico y político que revierte en su contra los resultados de la educación, es previsible que ante el despertar de la denominada sociedad civil, las contradicciones y graves fallas de este sector se amplien en el escenario futuro. Sin embargo, queda la opción de la democratización del quehacer educativo en todo el proceso macro y micro social en el que se desenvuelve. Explorar los caminos hacia esa opción requiere entre otras condiciones un conocimiento más completo del problema. Hacia el objetivo de contribuir a ello se enfoca este trabajo.

En los últimos veinte años se ha evidenciado más la importancia del enfoque económico en el análisis social. Sería sumamente difícil entender el proceso experimentado en el terreno educativo si no se tomara en cuenta el comportamiento de las variables económicas y las políticas aplicadas al respecto por el Estado. Hoy, por ejemplo, prácticamente nadie pone en tela de juicio el hecho de que en el período de 1982-1988, la atención del servicio de la deuda externa de México, tuvo como premisa el abatimiento drástico del gasto social del gobierno en general y particularmente del gasto educativo.

También se ha evidenciado la trascendencia que adquiere en el terreno teórico de la ciencia social y en el análisis de las políticas públicas, el enfoque económico dada la integración del país en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México; hecho que trasciende sin duda la matriz económica en la que fué concebido y

difundido e impacta en realidad al conjunto de variables del desarrollo de la sociedad mexicana. Desde esa perspectiva por ejemplo, se analiza en este trabajo el impacto del Tratado en la educación pública de México y más específicamente en la educación básica.

Se parte de la premisa en este trabajo de que el objeto educativo no puede ser asido de manera plena por ninguna disciplina científica en exclusión de otras.

Por lo anterior se plantea necesario considerar a los sujetos sociales no sólo como agentes económicos, sino en el múltiple papel social y político que desempeñan en la dinámica social. Ello no impide sino fortalece el énfasis (económico) seleccionado para realizar este trabajo de investigación.

Se pretende destacar aquí la problemática derivada de la relación economía y educación, pero concibiendo tal relación como un espacio de tensión y contradicciones participante en un complejo entramado social, el cual requiere ser abordado con un enfoque dinámico y totalizador.

Con base en lo anterior, se plantean para la realización de la investigación, las definiciones teórico-metodológicas siguientes:

1. La educación puede ser abordada como un objeto económico a partir de los indicadores cuantificables, en razón de aprehenderla como un espacio social complejo en el que se expresan intereses básicos de orden social y político de las diversas clases existentes en la sociedad.

2. Los elementos teóricos implícitos en el tratamiento metodológico de la investigación, tienen que ver con las aportaciones de las teorías de sistemas y funcionalistas (Coombs, 1968; Parsons, 1965); en lo que se refiere el enfoque sociológico sobre el papel de los sujetos y sobre el funcionamiento del aparato educacional y a la configuración pretendidamente sistémica del sector educativo, (estructurado como un subsistema participante del sistema general de la administración pública), permite un acercamiento pertinente a los graves problemas de macrocefalia, desarticulación y disfuncionalidad manifiestos que sustentaron en parte, la decisión gubernamental de acelerar el proceso de descentralización educativa.

Sustentan también la orientación metodológica de la investigación, los problemas planteados por la teoría de la correspondencia (Bowles y Gintis, 1981) manifiestos en las estructuras y modos de reproducción económica, política y cultural de la sociedad mexicana. Respecto de este enfoque, se consideran como aportaciones teóricas complementarias o contribuyentes para aprehender la naturaleza, las contradicciones y las tendencias del sistema educativo mexicano, en su vinculación con la esfera económica y con los ámbitos político-sociales interclasistas y del Estado, las elaboraciones weberianas -problemas de la burocracia- (Weber, 1977) así como la perspectiva reproductivista (Bourdieu y Passeron, 1977); y de la resistencia (Giroux, 1986; Willis, 1988).

3. Retomando orientaciones metodológicas planteadas por la epistemología dialéctico-crítica (Zemmelman, 1987, Covarrubias, 1992), se realiza en este trabajo una aproximación directa al problema central de la reestructuración económica de México experimentada en la década de los

80's y su relación con la reorientación de la política educativa expresada en los programas y acciones sexenales del período, las cuales constituyen un nuevo modelo educativo ensayado por el Estado Mexicano.

Lo anterior no implica la aproximación desprejuiciada al objeto en sus diversas fases, todo lo contrario, la carga cognitiva y político-ideológica del sujeto que investiga atraviesa desde luego cada uno de los términos de la indagación así como la forma y el fondo de ésta y la presentación de los resultados parciales y finales. Pero en este proceso se atiende de manera especial el dictado de la realidad del objeto, en su dinámica, ritmo y prioridades virtuales.

4. En el desarrollo de esta investigación se pretende incorporar una perspectiva de potenciación del objeto, es decir, se plantea el compromiso del sujeto investigador de incidir intencionalmente, con cierta direccionalidad, en la transformación del objeto. En este caso se trata de plantear un quehacer específico de respuesta colectiva desde el seno del magisterio michoacano, a partir de los resultados arrojados por la revisión crítica de las políticas neoliberales aplicadas desde la década de los ochenta en México considerando el impacto de las mismas en la educación y en la sociedad.

Se pretende dar continuidad al presente trabajo, profundizando esta línea de investigación a partir del caso específico del Estado de Michoacán. Ello es el objeto de investigación planteado para la posterior tesis de doctorado. En ese trabajo se pretendería generar una propuesta teórico-metodológica que desarrollaría con más profundidad el encuadramiento epistemológico que ha quedado apuntado en esta investigación y se



incidiría asimismo, en el análisis de la dinámica concreta experimentada en el Estado de Michoacán en el marco de la experiencia de la crisis capitalista y las políticas neoliberales aplicadas. La pretensión sería ofrecer resultados documentales probados empíricamente sobre los problemas del desarrollo desigual del país desde el binomio proceso económico-proceso educativo concreto.

5. Desde el punto de vista económico, interesa determinar en este trabajo, cual ha sido el comportamiento del gasto educativo del estado, como indicador preferente de la política seguida para el sector en relación con el desarrollo de las principales variables maroeconómicas.

6. El período que comprende el estudio es de 1982 a 1994. Aunque las referencias documentales y estadísticas varían según el nivel de accesibilidad logrado en cada caso.

Se considera que se desarrollaron dos fases en el período de ajuste económico, una de 1983-1987 y la otra de 1988 a 1994; interesa en lo que se refiere al sector educativo 1992, en tanto que en mayo de ese año se emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), señalando una frontera clara respecto de las políticas educativas precedentes y culminando con las decisiones tomadas en él, un proceso iniciado por el régimen en 1983.

7. Desde el punto de vista de este trabajo, es importante destacar la continuidad de la política educativa del estado durante los sexenios comprendidos entre 1983 y 1994; si bien en el sexenio de De la Madrid se observa un azaroso y errático desarrollo de la política sectorial

(Revolución Educativa) planteada al principio del mismo por el titular de la SEP, Lic. Jesús Reyes Heróles y frenada en la gestión de su sustituto, Miguel González Avelar, las pautas que se definieron en aquel momento, fueron orientaciones que prevalecieron hasta el siguiente sexenio. Se trataba de hecho, de un proyecto integrado de gestión pública transexenal, cuyo principal diseñador e impulsor fué Carlos Salinas de Gortari, desde su cargo de Secretario de Programación y Presupuesto en el gabinete del presidente Miguel de la Madrid.

Por las razones anteriores, se convierte en un documento relevante para el análisis del desarrollo de la educación mexicana durante el período seleccionado, el Programa para la Modernización Educativa (PME), en el cual se condensa y se consolida la política educativa del régimen trazada y puesta en marcha seis años atrás, al tenor del propio ajuste económico.

En efecto en el tránsito de los 12 años del ajuste económico se observa en la educación, la aplicación de los ejes modernizadores siguientes:

1. Reducción drástica del gasto
2. Búsqueda de la máxima racionalización de los recursos humanos.
3. Avance hacia la privatización y a la vigencia de las leyes del mercado en el sector. Integración en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
4. Elevación selectiva de la calidad para la modernización productiva.
5. Descentralización operativa de la educación básica y normal.

## 6. Convalidación jurídica del ajuste neoliberal en el sector.

En síntesis, aquí se busca contribuir a esclarecer las características del cambio educativo, al tenor de la reestructuración económica puesta en marcha desde 1983 y establecer su impacto social y sus perspectivas, retomando la idea de que la educación como esfera de interacción social, condensa y expresa las contradicciones de la sociedad como una totalidad en movimiento.

## **CAPITULO 1 LOS RASGOS DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA NEOLIBERAL**

### **1.1 LA CRISIS ECONOMICA. UNA SINTESIS CONTEXTUAL**

Se reconoce hoy que en el tránsito de la crisis que experimenta el sistema capitalista desde principios de los setenta, se ha involucrado la vida toda de las sociedades regidas por este sistema y si se considera el derrumbe del proyecto socialista de Europa del este, se plantea lo que podría llamarse, una crisis de civilización. Crisis que gesta un nuevo modo de vida del ser humano y cuyas características están en proceso de definición. Esta concepción difiere del enfoque conservador que pretende ver en el presente, la marcha perfectible del único modo de vivir al que se puede llegar y que esta representado por el sistema capitalista. Convicción ésta que da espacio a F. Fukuyama para lanzar sus publicitadas tesis de: "El fin de la historia y el último hombre" y a muchos, para promover la idea de que han muerto las ideologías, y desde luego, las que implicaban caminos emancipatorios para las mayorías.

En la teorización que se hace en Economía sobre los ciclos<sup>4</sup>, se observa la ya larga permanencia del ciclo recesivo iniciado en los setentas y el cual no tiene similar en este siglo. Las características de la onda larga recesiva actual, no permite afianzar pronósticos sobre su desenvolvimiento en el largo plazo. Sin embargo, podemos analizar los alcances de este proceso, valorando los profundos cambios que ha ocasionado en todas las esferas de la vida. Se trata de una notable mudanza en la cultura humana. En las ciencias sociales se ha mostrado el retraso

teórico para generar explicaciones consistentes de carácter global y menos se perfilan proyectos originales para incidir con estrategias de largo alcance. Desde las tesis neoliberales de hoy, se reconoce desde esas posiciones, su fragilidad en el terreno de la contrastación empírica, pero se siguen enarbolando, se dice, ante la ausencia de alternativas correctas.<sup>5</sup>

En lo general, se reconoce que a partir de la segunda guerra mundial se despliega una revolución científico-técnica, con acelerados ciclos de invención, innovación y difusión tecnológica, impactando con un enorme crecimiento de las fuerzas productivas, a la organización toda de la sociedad. Los campos del capitalismo y del socialismo se vieron sometidos a duras pruebas en su organización económica y social, polarizándose la competencia entre las dos superpotencias: E.U. y la U.R.S.S., en los terrenos político y militar y dando lugar al estancamiento del primero y al derrumbe de la segunda. Evidentemente, en ello también tuvo fundamental importancia la organización y la dinámica interna de cada uno y la naturaleza de las relaciones económicas y políticas que se establecieron con sus respectivos grupos de aliados.

Es precisamente en los términos de la división internacional del trabajo y en la conformación y lucha entre los bloques económicos que se fueron gestando en el escenario de la posguerra, como se puede comprender el desarrollo y desgaste que sufrió el patrón de acumulación "de sustitución de importaciones" o de "desarrollo hacia adentro" prohijado por el despliegue industrializador de los países subdesarrollados, produciendo "milagros" de desarrollo en varios de ellos, a partir del modelo y los valores proyectados desde la metrópoli, (norteamericana en el caso de México).

Un dato importante sobre la evolución de las condiciones de vida de las mayorías en el período de funcionamiento del estado del bienestar y de la economía volcada hacia adentro, lo constituyen, por una parte, la proporción de las remuneraciones en el producto y por otra, el costo de la seguridad social. El último indicador suele verse como una deformación paternalista que lastró el modelo de desarrollo anterior; sin embargo, se le puede ver también como el resultado de reiteradas luchas sociales empatadas con el despliegue de un período de significativo crecimiento económico del país. La expropiación del ingreso de los trabajadores, aunado a la caída del gasto social fué drástica y sin recuperación.

En el caso de las remuneraciones, en la llamada década perdida, en este caso, de 1981 a 1990, la proporción de las remuneraciones en el PIB, pasó del 37.4% al 24.7% (cuadro 1) y el gasto social para el primer quinquenio disminuyó de un 7.6% al 4.8%, como proporción del PIB. Si bien en 1990 y 1991 se experimentó cierta recuperación en el gasto referido a IMSS y al ISSSTE, ello no compensó significativamente la pérdida anterior (ver cuadro 1 del anexo estadístico)

Cuadro 1

**REMUNERACIONES SALARIALES Y GASTO SOCIAL  
EN 1981, 1985 y 1990**

	1981	1985	1990
Remuneraciones salariales/PIB (%) 1/	37.4	28.1	24.7
Gasto social/PIB 2/	7.6	4.8	2.6 [3]
Remuneraciones + gasto social/PIB (%)	45.0	32.9	27.3
Composición porcentual total	100.0	100.0	100.0
Remuneraciones salariales	83.0	85.0	90.5
Gasto social	17.0	15.0	9.5

1/ A partir de 1986, estimado en base al crecimiento del salario real

2/ Incluye gasto en educación, salud, seguridad social y laboral.

[3] Se refiere sólo a gasto de IMSS e ISSSTE.

Fuente: Elaboración con base en el trabajo de Provencio, E. y , Carrasco, R., La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias, en revista Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, no. 184, abril-junio de 1988 y Moreno, H. Pedro, La reforma de la seguridad social en México, en Distribución del ingreso y políticas sociales, t.II, en Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, 1995.

Pero, ¿qué fué lo que cambió en las sociedades de los países subdesarrollados con la crisis?. Obviamente no sólo fué desplazado un patrón de acumulación de sustitución de importaciones, por uno orientado a las exportación de manufacturas y de corte neoliberal, se trata de un cambio drástico en la manera de vivir del conjunto social.

En relación con el desarrollo de la crisis en México, en los ochenta, se retoma el trabajo de Miguel A. Rivera Ríos (cuadro 2). Se trata de un recuento grueso del comportamiento de la economía, en cuyo marco se vá a desplegar el nuevo modelo secundario exportador, al calor de las políticas de choque que van conformando un país altamente polarizado. De acuerdo con ello, el repunte del PIB en 1989, va unido a la aparición de un

déficit comercial y en cuenta corriente que se conjuga a su vez, con una mayor inversión (sobre todo privada) y en el sector educativo, con una recuperación aún precaria y bajo nuevas prioridades (énfasis en el área técnica del sistema y en los servicios mas vinculados a la planta productiva, en demérito de las áreas humanísticas, la formación de maestros y la educación básica).

Cuadro 2

**PRINCIPALES INDICADORES DE LA ECONOMIA MEXICANA  
1982-1992**

	1982	1984	1986	1988	1990	1992
PIB real						
(cambio % anual)	-0.5	3.7	-4	1.4	4.5	2.8
Inversión bruta fija						
(cambio % anual) total	-15.9	5.5	-11.8	6	n.d.	n.d.
Pública	-12.7	0.6	-14.2	-2.7	4.9	n.d.
Privada	-17.3	9	-10.4	10.1	13.7	n.d.
INPC	98.9	59.2	11.3	51.7	26.7	15.5
Cuenta Corriente (mmd)	-6.2	4.9	-1.6	-2.4	n.d.	n.d.
Balanza comercial (mmd)	6.8	12.9	4.6	1.6	n.d.	n.d.
Gasto Público (% del PIB)	45.5	41.5	45.4	44.1	31.9	24.9
Exportaciones (mmd)	21.2	24.2	1.6	20.5	n.d.	n.d.
Importaciones (mmd)	14.4	11.3	11.4	18.9	n.d.	n.d.

INPC = Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Fuente: Banco de México, 1983-1992. INEGI, 1990. Citado en Miguel A. Rivera Ríos "La Reestructuración Capitalista en México", en Investigación Económica No. 200, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, México, 1992, pág. 13 y Carlos Salinas de Gortari, VI Informe de Gobierno.

Se puede hacer una exhaustiva relación sobre las implicaciones negativas que ha tenido para los pueblos el cambio económico y social impuesto por las políticas anticrisis en todo el mundo y en particular en este país, pero el más grave para el caso de países subdesarrollados como México es el que se refiere al papel marginal que se les concedió en el devenir global del planeta. En efecto, las llamadas políticas neoliberales se apoyaron en el supuesto de que la parte importante en lo económico y en



lo político, era una minoría capaz de insertarse como productora y como consumidora en el flujo económico mundial y como protagonista viable para la vinculación política con las esferas del poder de los centros metropolitanos.

Sólo desde esta óptica se puede comprender el discurso emanado del poder, de promover la modernidad en este país, emprendiendo una parcial reconversión industrial y un cambio (importado) de cultura productiva que proyectó a toda la sociedad, un tanto en el vacío, la consigna de la calidad, la productividad y la competitividad.

Tal vez uno de los indicadores sociales y económicos que advierten la tendencia al desplazamiento de grandes sectores del empleo remunerado tradicional, es el que se refiere a crecimiento del empleo precario o informal<sup>6</sup> (cuadro 3). Este indicador creció extraordinariamente en el período de ajuste -1983/1991-, más de cuatro veces, (del 5.1% al 22.1%) como proporción de la población económicamente activa. Ello funcionó realmente como mecanismo compensatorio de la reducción drástica de la oferta de empleo en el sector formal. Este indicador pasó del 85.7% al 69.5% . Cabe señalar que el indicador referido al desempleo abierto ha sido desestimado por los analistas debido precisamente a que no refleja el comportamiento real del desempleo. En todo caso, habría que considerar el indicador de las personas que trabajan menos de 32 horas a la semana. Esa variante es la que se consideró para el desempleo en el capítulo siguiente de este trabajo.

Cuadro 3

**EMPLEO, EMPLEO PRECARIO Y DESEMPLEO**  
 Porcentajes de la población económicamente activa

	Empleo	Empleo	Desempleo
	formal	precario	abierto
1983	85.7	5.1	9.2
1984	84.6	6.5	8.9
1985	83.4	7.7	8.9
1986	79.3	9.0	11.7
1987	77.3	11.8	10.9
1988	75.2	13.0	11.8
1989	73.5	16.5	10.0
1990	71.7	20.0	8.3
1991	69.5	22.1	8.3

Fuente: Elaborado por el TADET de la Facultad de Economía, con datos del Servicio Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, oct. de 1992, p. 104., citado en Talavera-Rodríguez, "Empleo precario y desempleo", Seminario Nacional sobre Alternativas para la economía mexicana, J.L. Calva, coord., ed. Juan Pablos I.I, México, 1995, p. 166.

En la perspectiva anterior, la educación como medio privilegiado para la reproducción de la sociedad, experimenta un proceso de ajuste progresivo pero radical. Con el ritmo que permite la resistencia de las mayorías, se va imponiendo la "modernidad" de las élites en este sector.

Es importante registrar aquí el proceso de deterioro educativo experimentado a partir de las políticas de reestructuración económica y su relación con el comportamiento de la educación pública.

Aunque el gasto educativo se recuperó a partir de 1989, *la matrícula descendió notablemente desde 1987, especialmente en la educación básica.* (el nivel superior se recuperó en el último año considerado) Ello no se correspondió con la evolución del producto interno bruto (cuadro 4) lo que significa un grave rezago estructural, no sólo para el propio sistema educativo, sino en la perspectiva del desarrollo económico y social del país

en el mediano y largo plazo. Pero el fenómeno, no implicó cambios sustanciales dirigidos a revertir esa tendencia, al contrario, el impacto de las políticas de racionalización del gasto y de la descentralización del sistema, fué negativo respecto de la solución de este problema vital, como se verá más adelante.

En el cuadro 4 se aprecia un claro estancamiento en el crecimiento de la matrícula a partir del ciclo 1987/88. También es evidente que el rezago educativo, en relación con el crecimiento demográfico no se compensó con la recuperación económica de los últimos años del período de Salinas de Gortari.

Cuadro 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y MATRICULA 1980-1991  
(Incrementos porcentuales)  
(PIB en miles de nuevos pesos a precios de 1980)

Años	PIB	Incremento	Incremento de la matrícula en educación básica 1/	Incremento de la matrícula en educación media superior y superior
		(%)	(%)	(%)
1980	4,470,077	9.2	20.5	10.2
1981	4,862,219	8.8	12.0	10.1
1982	4,831,689	-0.6	8.7	7.3
1983	4,628,937	-4.2	6.8	5.2
1984	4,796,050	3.6	3.4	3.3
1985	4,920,430	2.6	2.8	5.5
1986	4,735,721	-3.8	4.5	-2.2
1987	4,823,604	1.9	0.8	3.6
1988	4,883,679	1.2	-0.1	1.9
1989	5,047,209	3.3	-1.1	0.7
1990	5,271,539	4.4	-1.2	0.2
1991	5,462,729	3.6	0.0	3.8

1/ Incluye Preescolar, Primaria, Capacitación para el trabajo y Secundaria.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1994 y Estadísticas Históricas de México, tomo I, p. 108.

## 1.2 NATURALEZA, COSTOS Y PERSPECTIVA DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA

La crisis económica que estalló en México en 1982-1983 y que se ha prolongado -con ciclos cortos de recuperación- por más de una década, ha incorporado un fuerte rasgo de incertidumbre en la visión de largo plazo que pudiera forjarse para el desarrollo del país. El período de desarrollo que vivió México -a partir de la última guerra mundial- caracterizado por un dinámico crecimiento, se expresó en que de 1946 a 1974 creció a una tasa promedio de 6.5%, (cuadro 5); ello coincidió con un lapso de prosperidad económica mundial. Sin embargo, a partir de los setenta, el sistema capitalista entra en una prolongada fase depresiva que se ha extendido hasta nuestros días. ¿Cuáles fueron los factores que causaron tal proceso? en los planteamientos siguientes se hace una revisión de las explicaciones más destacadas al respecto.

Cuadro 5

EVOLUCION DEL PIB DURANTE EL PERIODO 1946-1974 1/						
Año	PIB/precios corrientes	PIB/precios de 1970	% de incremento	Población total del país	PIB por habitante precios corrientes	PIB por habitante precios de 1970
1946	27,930	99,942	6.6	23,134	1,207	4,320
1950	42,163	124,779	9.9	25,791	1,635	4,838
1955	90,053	167,270	8.5	30,011	3,001	5,574
1960	159,703	225,448	8.1	34,923	4,573	6,456
1965	267,420	318,030	6.5	41,404	6,459	7,681
1970	444,271	444,271	6.9	48,225	9,212	9,212
1971	n.d.	n.d.	4.2	n.d.	n.d.	n.d.
1972	n.d.	n.d.	8.5	n.d.	n.d.	n.d.
1973	n.d.	n.d.	8.4	n.d.	n.d.	n.d.
1974	n.d.	n.d.	6.1	n.d.	n.d.	n.d.

1/ Ver la serie histórica completa en el cuadro 3 del anexo estadístico  
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Banco de México.

Se han reunido diversos consensos básicos en el terreno de las interpretaciones sobre las causas de la crisis. (Dávila, 1986; Labra, 1987; Valenzuela, 1986 y 1991; Rivera, 1992; Huerta, 1994)

En general, se reconoce que el modelo de sustitución de importaciones, se agotó a principios de los setenta, asumiendo diversas peculiaridades en cada uno de los países del subcontinente. En México, la respuesta estratégica ante la crisis se configura y avanza con relativo retraso respecto de otros países. Todavía después de la devaluación del peso de 1976, (con lo que se expresó plenamente la magnitud de la crisis en la economía mexicana), se prorrogó la puesta en marcha de un nuevo modelo que la enfrentara en una perspectiva de fondo. En esta demora influyó la expectativa de recuperación que ofrecía el auge petrolero (Valenzuela, 1986).

Sin embargo, en 1982-1983 con los efectos del derrumbe de los precios del petróleo y el agravamiento de la drástica caída de los principales indicadores macroeconómicos, el régimen de Miguel de la Madrid inició la reestructuración de la economía planteando un conjunto de medidas de corte neoliberal cuya dinámica pasó por dos periodos: 1983-1987, fase contractiva con devaluación e inflación y 1988-1993, con estabilización económica y saneamiento de las finanzas públicas, simultáneamente con un fuerte deterioro del sector externo y una gran inestabilidad y crisis política incluyendo el profundo deterioro de las estructuras del estado y un amplio despliegue de la sociedad civil.

En una revisión general sobre las principales tesis referidas al origen y desarrollo de la crisis económica en México, se pueden destacar los siguientes planteamientos:

1. En el origen de la crisis, se advierte la combinación de diversos factores que explican la primera detonación de la misma en 1976; En efecto, durante el auge de la posguerra, México mantuvo una dependencia "estructural" en el terreno tecnológico y de bienes de capital, a la vez que su plataforma exportadora de bienes y servicios requería de un componente importado cada vez mayor, con la consecuente demanda creciente de divisas para financiar las exportaciones, agudizándose las presiones sobre el sector externo. Un hecho que fué evidente es que dada la magnitud de los desequilibrios acumulados en el sector externo y los problemas estructurales de la economía, (desarticulación intersectorial, escaso dinamismo de la producción de bienes agrícolas, baja productividad y competitividad de los productos manufacturados), la devaluación de 1976 no fué un factor de recuperación del déficit en cuenta corriente. Al respecto, el cuadro 6 es ilustrativo.

Cuadro 6

**DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS  
(Millones de dólares)**

Año	Déficit	Tasa de crecimiento anual (%)
1971	726.4	-23.2
1972	761.5	4.8
1973	1,175.4	54.3
1974	2,558.1	117.6
1975	3,692.9	44.3
<b>Promedio</b>		<b>39.56</b>
Después de la devaluación de 1976		
1977 <sup>P</sup>	1,550.3	-49.48
1978 <sup>P</sup>	2,462.5	58.84
1979 <sup>P</sup>	4,856.4	97.20
1980 <sup>P</sup>	6,596.6	35.80
1981 <sup>P</sup>	11,704.1	77.40
<b>Promedio</b>		<b>43.55</b>

<sup>P</sup> Cifras preliminares.

Fuentes: 1971-1975, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, SPP, cuadro 1-C; 1979-1980, Boletín mensual de información económica, vol. v-4; SPP, cuadro 4-I; 1977, 1978 y 1981 *Informes anuales del Banco de México*, citado en GUILLÉN, R., Héctor, Orígenes de la crisis en México, 1940-1982, México, ed. Era, 1984, p. 81.

Además, en los setentas, el crecimiento pasa a depender de cada vez mayores volúmenes de deuda externa, creandose las condiciones para el estallamiento de la crisis financiera de 1982-1983. (Guillén, 1984).

Se presenta el problema de que las transferencias netas de recursos vía deuda, son cada vez menores debido a que la contratación de nueva deuda va dirigida en su mayor parte a cubrir el servicio de los montos previamente contratados, (cuadro 7).

Cuadro 7

**EVOLUCION DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS DE LA DEUDA  
EXTERIOR PUBLICA  
(A más de un año)**

(Millones de dólares)				
	Promedios anuales 1975/1978	1979	1980	1981
Nuevas contrataciones	7,059.3	13,101.9	6,732.4	14,900
Entregas	6,223.7	10,761.3	8,551.5	12,000
Pago del principal del servicio de la deuda	2,145.1	7,178.2	4,047.9	6,500
Entregas netas	4,078.6	3,583.2	4,503.5	5,500
Pago de los intereses del servicio de la deuda	1,264.1	2,874.7	3,844.3	5,000
Transferencias netas	2,814.5	708.4	659.2	500

FUENTE: Banca Mundial de 1975 a 1980. Estimaciones en 1981: *Problemes Economiques. La Documentation Francaise*, 7 de julio de 1982, p. 18. Citado en GUILLEN, R. Héctor, op. cit., p.79

También fué evidente la debilidad del sector agropecuario en la fase superior -última- del período de sustitución de importaciones. Hay que recordar que al término de la segunda guerra mundial, el sector agropecuario financió en una alta proporción el desarrollo industrial del país.

Por otro lado, en la dinámica de conformación de los grandes monopolios se fué configurando una nueva estructura de la demanda y del mercado interno, debido a una distribución sumamente desigual del progreso técnico (las mayorías fueron marginadas de los beneficios de éste). Se podría ver en ello, el resultado de la maduración en el período, de la contradicción fundamental entre plena socialización de la producción de la riqueza y la apropiación privada de la misma por un grupo cada vez más reducido.



2. En los setenta, el modelo de sustitución de importaciones implicó la expansión de la producción para el mercado doméstico en las ramas de bienes de consumo durable y de bienes intermedios (de tecnología más compleja); sin embargo, dada la estrechez del mercado interno, la continuación del proceso se tradujo en una industrialización socialmente ineficiente, por el empleo de tecnologías intensivas de capital (Hernández, 1992).

El déficit público en la década de los setenta podría explicarse básicamente por la política de abatimiento de precios de bienes y servicios del sector público, llevada a cabo para reducir los costos de operación de las empresas y estimular el crecimiento y por la estructura de la política fiscal que impedía la contribución suficiente de los recursos impositivos para financiar el creciente gasto del gobierno. Este fué cubierto por la deuda externa e interna, pasando la primera de 6 000 a 80 000 mdd de 1970 a 1982<sup>7</sup>.

Como un dato importante sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, se registra el hecho de que la tasa de ganancia experimentó en la coyuntura previa a la devaluación de 1976, el nivel más bajo desde la segunda guerra mundial (cuadro 8)

Cuadro 8

**TASA MARGINAL DE GANANCIA  
1945-1984**

Coyunturas	Tasa marginal de ganancia(*)
<u>1945</u>	<u>12.8</u>
<u>1960</u>	<u>4.8</u>
<u>1975</u>	<u>3.1</u>
<u>1982</u>	<u>3.7</u>

Fuente: RANGEL, José, "La inflación como recuperación de la ganancia", El Cotidiano, No. 23, mayo-junio 1988.

(\*) Tasa Marginal de Ganancia (producto-salarios)/ (FBCF + Inventarios - Depreciación).

3. La génesis de la crisis y los términos de su desarrollo, fueron condicionados en una medida muy importante por la dinámica mundial del sistema y más particularmente por la dinámica de la economía norteamericana. En efecto, fué evidente la incidencia que tuvo para México la tendencia general que experimentó el sistema capitalista hacia el agotamiento de la fase de prosperidad de la posguerra y hacia el inicio de una larga fase depresiva que incluyó a Estados Unidos. Esto último se manifestó en la devaluación del dólar y la recesión de 1973-1974 en esa economía (Entov, 1992).

La respuesta que en la política económica aplicó el régimen ante la crisis de 1982, perdura hasta la fecha (1995): en ella, se busca privilegiar desde luego la recuperación de la tasa de ganancia monopólica. Esta es la base de lo se ha llamado política neoliberal. Para efectos de esta

investigación, interesa retomar los aspectos referidos al gasto público, sin perder de vista que la perspectiva estratégica de las clases hegemónicas y del estado mexicano, implica una refuncionalización de la función educativa, desde la perspectiva del ajuste económico de corte neoliberal.

De 1983 a 1987 el régimen aplicó una política de contracción de la actividad económica, con devaluación de la moneda, provocando elevadas tasas de inflación. Inició una apertura acelerada de la economía; en 1986 se incorporó México al GATT e internamente se avanzó de manera rápida en la desregulación de las actividades económicas. Sin embargo, el peso de la deuda externa gravitó drásticamente sobre el conjunto de la economía. El estado pasó a responsabilizarse de los adeudos del sector privado y en general, transformó su papel subordinándose a la dinámica impuesta por el mercado (cuadro 9).

Cuadro 9  
**INDICADORES DE LAS FINANZAS PUBLICAS**  
**(Porcentaje del PIB nominal)**

	1981	1987
Gasto público excluyendo interés	36.08	26.28
Formación bruta de capital	2.94	0.84
Intereses totales	5.19	20.65
Interés en moneda nacional	2.41	16.38
Intereses en moneda externa	2.78	4.27
Financiamiento recibido por la banca nacional en moneda nacional	11.60	17.30
Balance primario	-8.38	5.14
Déficit público	14.75	16.54

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de México, Indicadores Económicos, SHyCP, Dirección de Planeación Hacendaria, citado en HUERTA, Arturo, *La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México, Límites y Alternativas*, México, ed. Diana, p. 20.

Desde la visión monetarista del régimen, se privilegió la atención a los flujos financieros y monetarios, sobre la problemática de la producción y el comportamiento del mercado interno. Se condicionó el desarrollo a los

flujos del ahorro externo. Cayó la inversión fija bruta un 64.2% en el período 1981-1987 y como proporción del PIB, la inversión bajó de 24.9% al 15.4%.

En el período de 1988-1994, el régimen se propuso la estabilización económica y el saneamiento de las finanzas públicas. Se logró abatir la inflación a un dígito y se produjo un superávit fiscal, en estos resultados tuvo primordial importancia la venta de las empresas paraestatales y la privatización de los bancos; igualmente influyeron la apertura comercial, la desregulación de los precios del sector público y el uso de la política cambiaria nominal -con la consiguiente estabilización monetaria-.

La renegociación de la deuda fué una de las primeras acciones de fondo del régimen de Salinas; con ella, en el marco de cierta tendencia a la baja de las tasas de interés internacionales, se amplió el margen de maniobra del gobierno para desarrollar una política populista activa (PRONASOL) que rindió enormes frutos en términos políticos, aún cuando cuantitativamente no fué significativa en términos de reducir los índices de pobreza y extrema pobreza causados por el ajuste (cuadro 10).

Cuadro 10

**POBREZA Y EXTREMA POBREZA EN MEXICO  
EN PROPORCION DE LA POBLACION TOTAL**

	1989	Agosto de 1993
Población en el nivel de pobreza	77.4%	92.8%
Población en el nivel de extrema pobreza	16.2%	31.7%

Fuente: INEGI, Encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares, 1975, 1977, 1984 y 1989 elaboración del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, núm. 29, septiembre de 1993, pp 3-6.

Durante el sexenio 1988-1994 no se avanzó significativamente en la reconversión industrial ni en la modernización de la economía en su conjunto. Se experimentó, por el contrario, un rezago en la productividad lo cual provocó, junto con la sobrevaluación del peso la entrada de mercancías de importación a bajo precio, agregándose serias dificultades para colocar diversos productos en el mercado norteamericano (atún, camarón, acero). La apertura total realizada en un breve plazo no permitió que la mayoría de las empresas medianas y pequeñas alcanzaran los niveles de competitividad indispensables para desarrollarse y muchas de ellas cerraron o redujeron drásticamente sus operaciones.

Se puede afirmar que con la reestructuración económica se pasó en México de la sustitución de importaciones a la sustitución de la producción nacional por importaciones. Esto se comprueba con el comportamiento de los coeficientes del sector externo durante el período 1988-1994, (en el cual se suponía que el patrón de acumulación de capital de contenido exportador de manufacturas estaría ofreciendo resultados). En efecto, la caída del coeficiente de exportaciones sobre PIB, experimentan una disminución de 24.5 a 18.4 en el lapso mencionado (Cuadro 11) y al mantenerse aproximadamente estable el coeficiente de importaciones/PIB, se incrementa notablemente (de -1.4 a -6.5) la tasa negativa de la relación de los montos monetarios de los intercambios de cuenta corriente con el monto generado del PIB.

En cuanto a la relación del total de las transacciones de cuenta corriente y PIB:  $(X+M)/PIB$ , su comportamiento indica algo sustancial y es el hecho de que el índice de apertura efectiva de la economía mostró un retroceso. Disminuyó de 50.4 a 43.3 en el período considerado. Este

comportamiento expresa la incapacidad del régimen de concretar el modelo exportador. Constan en diversas fuentes que el fenómeno referido se experimentó también en el sector manufacturero.

Cuadro 11

**MEXICO: COEFICIENTES DEL SECTOR EXTERNO,  
1988-1994 (en porcentajes)**

Año	X/PIB	M/PIB	(X-M)/PIB	(X+M)/PIB	X/M
1988	24.5	25.9	-1.4	50.4	94.6
1989	25.1	28.0	-3.0	53.0	89.2
1990	24.0	27.2	-3.2	51.2	88.3
1991	20.5	25.8	-5.3	46.3	79.5
1992	18.7	26.3	-7.6	45.0	71.2
1993 p	18.4	24.9	-6.5	43.3	74.0
1994 p	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	72.0

p Cifras preliminares. Para 1994 datos del mes de junio  
Fuente: Elaboración de Contreras-Aragón, en Economía  
Informa, no. 234, dic. 1994 - ene 1995, p. 27

### 1.3 MODERNIZACION CAPITALISTA Y CAMBIOS EN LA FORMACION Y EXPLOTACION DE LA FUERZA DE TRABAJO.

La modernización productiva implicó una metamorfosis en el trabajo humano de alcance histórico. La ciencia y la tecnología son variables sustantivas en toda formación económico social y determinan el signo y ritmo de los cambios en la producción de bienes y servicios. Por ello, la combinación del impulso de la revolución científica y la tecnológica con la dinámica de la crisis, provocó un doble impacto en los procesos y en las relaciones de trabajo. Por un lado, la crisis capitalista expulsó a millones de trabajadores de los centros de trabajo y por el otro, en una reacción casi natural, los empresarios y el Estado estimularon la salida de los trabajadores de la esfera productiva y de servicios, ya que la inercia de la

profunda renovación tecnológica reclamaba una nueva relación productiva y una recalificación profunda de la fuerza de trabajo, más que la ampliación cuantitativa de la misma. Esto desde luego trajo consecuencias importantes no sólo en el mercado interno; este proceso afectó el conjunto de las relaciones sociales de producción y la marcha de conjunto de la sociedad. Los cambios afectaron el modo de vida y la forma de reproducción tanto a la fuerza de trabajo ocupada como de la desocupada. Ello, por ejemplo, incidió directa y profundamente en el sector educativo, agudizando sus contradicciones internas y problematizando su papel con el entorno productivo y social.

Sobre la naturaleza e impactos de este cambio técnico en la economía y en la sociedad, dice Leonel Corona: "La disminución del tiempo de trabajo en la producción (*por el cambio técnico*) afecta a la misma base de la regulación económica ya que disminuye el valor del trabajo, es decir, el salario determinado por el tiempo de trabajo. Por tanto, se incrementan las formas de distribución de la riqueza mediante el salario indirecto (seguridad social, salud, subsidios en los alimentos, seguro de desempleo, pago de días de descanso y actividades turísticas)."

Y continúa: "Las salidas a esta contradicción se presentan con mayor claridad en las sociedades industrializadas, donde se observan las disminuciones de la jornada semanal, mensual o anual; también flexibiliza la edad de jubilación y se fomenta que los trabajadores se jubilen a una edad más temprana mediante incentivos especiales; aparecen con mayor frecuencia los medios tiempos que son utilizados por las mujeres para atender funciones familiares y del trabajo."

La metamorfosis en el trabajo está relacionada también con las políticas que adopten las instancias que comandan la acumulación de capital en un momento dado, porque como dice Corona: " Estos cambios no se observan con la misma claridad en las sociedades tercermundistas, donde el tiempo libre es más bien una carencia de empleos y no resultado de un incremento de la productividad, aunque en el llamado sector moderno los asalariados son sujetos potenciales de las altas tasas de productividad de la automatización."<sup>8</sup>

En esta parte de la investigación se pretende definir el carácter de los cambios operados en la formación y uso de la fuerza de trabajo, en tanto que ello define en un alto grado, un conjunto de criterios que encausaron las orientaciones del nuevo modelo educativo desplegado a partir de 1983.

En la perspectiva de hacer viable y competitiva la planta productiva del país y ofrecer atractivos a la inversión extranjera directa, el gobierno de Salinas mantuvo la política de contener los salarios reales. El nivel de ocupación también disminuyó ya que además de los problemas de subsistencia de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas (tradicionalmente empleadoras intensivas de mano de obra), la dinámica de modernización expulsó trabajadores de las ramas en las que se realizó, ya que las nuevas tecnologías emplean un reducido volumen de fuerza de trabajo.

En relación con la formación (instrucción, capacitación y calificación) de la fuerza de trabajo, tradicionalmente se ha presentado un rezago significativo en cuanto a la compatibilidad de la actualidad del



conocimiento básico adquirido por los estudiantes -futuros trabajadores- en los niveles medio y superior del sistema educativo nacional, con relación a los conocimientos y habilidades demandados por los empleadores. Estos han desarrollado a través del tiempo en México sus propios programas de formación contando en diversas circunstancias con instituciones y programas de formación técnica especialmente dirigidos a enfrentar las necesidades inmediatas de la producción (ARMO, CENETI, CECATIs, CENAPRO).

Además, desde el período de L. Cárdenas, el estado mexicano comprometido con el proceso de industrialización capitalista del país, creó la infraestructura necesaria para ofrecer a los inversionistas además de la infraestructura y facilidades fiscales y normativas, una estructura nacional de formación técnica gratuita para la fuerza de trabajo calificada que requería el desarrollo del sector manufacturero. Por ello se crearon los institutos tecnológicos regionales y el Instituto Politécnico Nacional y con posterioridad otros, hasta llegar al CONALEP en la década pasada.

Sin embargo, en el marco de la reestructuración y dado el rezago tecnológico existente en el sistema educativo nacional, la aplicación de las nuevas tecnologías en la planta industrial quedó condicionada a las posibilidades económicas de las empresas y al grado de articulación externa de cada una de ellas.

En el proceso de reestructuración económica se producen, además de la expulsión de fuerza de trabajo de la planta productiva, dos procesos complementarios: por un lado, la flexibilización del uso de la fuerza de

trabajo y por el otro, el traslado de importantes segmentos de la población económicamente activa, de las manufacturas, al sector terciario.

Sobre el primer aspecto, es necesario subrayar que desde principios de los ochenta las organizaciones empresariales y particularmente la COPARMEX debatían la necesidad de modificar la normatividad laboral a fin de adecuar las relaciones laborales a las necesidades de la exacerbada competencia que se avizoraba con la apertuda comercial. De hecho, aún cuando continúa el debate y la exigencia patronal de reformar la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, en los hechos se ha consumado un importante número de modificaciones en tales relaciones.

En general, se han eliminado cláusulas de los contratos colectivos que definían las labores atribuidas a cada puesto de trabajo, utilizándose al trabajador de manera polivalente con amplia movilidad interna en el proceso de producción; se ha eliminado el escalafón vertical y automático, diversas prestaciones y días de descanso así como la seguridad laboral del trabajador al generalizarse la modalidad de los contratos temporales renovables; la subcontratación y el empleo de personal de confianza y una exigencia de la patronal en su proyecto de nueva Ley Federal del Trabajo, el reconocimiento del trabajo por horas y la flexibilización amplia de la determinación de la jornada laboral.

De la anterior situación se desprende una articulación general de dos tendencias en la formación de la fuerza de trabajo; por un lado, la orientada a atender la formación de trabajadores altamente calificados, (minoría) capacitados para la operación y el control de procesos

productivos altamente sofisticados (robótica, sistemas de control numérico, actividades computarizadas, etc.) y por el otro, la orientada a la formación elemental (leer y escribir, operaciones aritméticas simples) de los trabajadores no calificados (mayoría), dedicados a las tareas sencillas, de apoyo. (limpieza, vigilancia de edificios, etc).

Aún en el caso de los trabajadores libres que laboran en pequeños talleres, la socialización del consumo de equipos y maquinaria que incorporan mecanismos complejos (automóviles con computadora, electrodomésticos digitales) la formación para el trabajo presenta nuevos requerimientos de conocimientos generales y específicos que los ubican de manera sumamente diferenciada en la nueva división técnica del trabajo.

En el avance hacia la transformación de las relaciones laborales una de las principales acciones ha sido la implantación de los convenios de productividad entre empresas y sindicatos. Aún cuando no se han resuelto muchos de los problemas técnicos para la determinación de la indexación salarial al crecimiento de la productividad por trabajador, se ha avanzado, incluso en el sector público<sup>9</sup> en la aplicación de este sistema.

Uno de los aspectos más destacados de los convenios y sistemas de productividad es el cambio radical del papel de los sindicatos. En México, existen tres tipos de corrientes sindicales: La hegemónica de los sindicatos corporativos dependientes del estado; los blancos, dependientes directamente de la empresa y los independientes. En el marco de la crisis y ante los despidos masivos y las políticas neoliberales de sometimiento de la mano de obra, el papel de los sindicatos se ha reducido, salvo excepciones, a una débil respuesta coyuntural de carácter defensivo.

En el ámbito de los sindicatos corporativos (CTM, CROC, FSTSE, CGT, FAO, etc.), la mayoría de las cúpulas se ha sometido a los designios del estado, del cual forman parte. Con ellos, los patrones no han procedido sino a legitimar linealmente los términos de las nuevas reglamentaciones laborales que discrecionalmente han ido imponiendo en cada centro de trabajo o rama industrial. Dentro de los sindicatos corporativos, surgió como alternativa de contrapeso, prolijada por el estado, la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (SME, telefonistas, automotrices, SNTE); la posición adoptada por este sector ha sido la de negociar bilateralmente con la parte patronal aceptando la flexibilización y los convenios de productividad pero manteniendo la participación sindical en la aplicación de los convenios.

Por su lado, el sindicalismo blanco se apegó en todos los términos a las disposiciones de las instancias patronales.

En cuanto a los sindicatos independientes, a diferencia de la caracterización que frecuentemente se ha hecho sobre su papel en el proceso de reestructuración laboral, en el sentido de mantener dos posturas, en unos casos oponerse, siendo derrotados y en otros, la de intentar participar en las posibles reorganizaciones laborales y del contrato colectivo de trabajo (De la Garza, 1992); debe reconocerse que, efectivamente, en la mayoría de los casos los sindicatos han resistido aislados y han sido golpeados, pero ello de ninguna manera avalaría el juicio de que la mejor opción ha sido el consentimiento y la negociación laboral aislada a favor de la flexibilización y la aplicación de los convenios de productividad.

De cualquier manera, debe reconocerse que han cambiado los patrones de formación y uso de la fuerza de trabajo en México y que ello tiene una incidencia directa en las políticas educativas que el estado viene aplicando desde 1983. Si bien, tales políticas no tienden a responder exclusivamente a los requerimientos de la reestructuración económica, porque aún pesan drásticamente las presiones de orden político y social sobre la definición de la educación pública, en la última década se han transformado sustancialmente las orientaciones del estado hacia ella, a partir de los ejes del cambio operado en la economía.

Los elementos de esta transformación se pueden enunciar como sigue:

1. Los patrones de calificación de la fuerza de trabajo experimentaron un cambio importante a partir de la reestructuración productiva. Ello se dió en todos los niveles (obreros, técnicos, personal de supervisión y dirección). El rasgo más destacado de este cambio está en el carácter desigual del mismo, en cuanto a ramas productivas y regiones. El cambio fué más significativo en ramas ligadas a la exportación y en regiones del norte del país, de Jalisco, Puebla y las zonas industriales del D.F. y Estado de México. Pero el impacto cultural de estos cambios interesó al conjunto de la economía y de la sociedad.

2. Anteriormente, la calificación de la fuerza de trabajo se basaba principalmente en el aprendizaje y dominio de actividades mecánicas, generalmente con el sometimiento, por parte del trabajador a un ritmo impuesto. (Taylorismo y Fordismo clásicos). El saber a adquirir era de carácter eminentemente práctico.





Uno de los niveles educativos en los que se experimentó con mayor énfasis la contradicción anterior, fué en la educación media de carácter tecnológico, a la que, como señala Weiss<sup>11</sup> se le exige cumplir funciones diversas y contradictorias:

- Mejorar la calidad sin aumentar los costos
- Mejorar la calidad y absorber y retener un número creciente de egresados de la educación básica y seleccionar para la educación superior.
- Garantizar salidas laterales
- Garantizar selectividad con equidad
- Aumentar los conocimientos científicos y tecnológicos y a la vez preparar para la vida ciudadana y, sobre todo:
- FORMAR PARA EMPLEOS EN SECTORES MODERNOS Y PARALELAMENTE PARA EL SUBEMPLEO, DESEMPLEO Y CUENTA-PROPIISMO (*sic*) [subrayados nuestros].

Considerando los cambios anteriores, es evidente que los planteamientos de los gobiernos de De la Madrid y de Salinas en cuanto a elevar la calidad de la educación, no rebasaron el nivel de intenciones generales ajenas a la dinámica laboral y al comportamiento interno del sistema educativo nacional en el período.



## CAPITULO 2 EL AJUSTE ECONOMICO Y LA EDUCACION BASICA

La educación juega un papel destacado en la reproducción de la sociedad. Los parámetros de orden económico, social político y la conflictividad y tensión con la que se expresan en cada espacio geográfico y en cada sector y clase social, se condensan en el hecho educativo. En efecto, existe una relación de correspondencia entre los términos en que se estructuran y se desarrollan las relaciones y los papeles de los individuos y los colectivos en el espacio del trabajo y en la sociedad, con respecto a los términos en que se forma al individuo en el ámbito del sistema educativo.

También, en sentido recíproco, es sustancial la incidencia de la dinámica del sector educativo en el conjunto de la sociedad. Importa destacar en este trabajo la doble relación economía-educación, educación-economía y en este doble vínculo cumple un papel determinante el Estado para hacer factible el proceso de adaptación y cambio de la educación pública de acuerdo con las necesidades de la acumulación de capital y de la legitimación ideológica que permite reproducir desde el ámbito educativo, el consenso y la hegemonía de unas clases sobre de otras.

Sin desconocer la existencia de un espacio permanente de conflictividad en el seno de la escuela capitalista derivado de la resistencia recurrente de los sujetos educativos ante las políticas y acciones del aparato burocrático-estatal que ejerce el comando de la educación, debe reconocerse que finalmente éste impone las modificaciones que considera pertinentes en razón de las políticas globales de gestión social y de política económica del sistema.

Otro elemento considerable es el de la influencia exógena en los países dependientes, no sólo de la dinámica económica del conjunto del sistema capitalista, sino de las políticas de respuesta aplicadas en los países capitalistas avanzados. Así, habría de considerarse la aplicación de políticas económicas neoliberales, como un factor de origen externo a nuestro países. Ello implica considerar también hasta que punto los factores que determinaron la crisis y la sustitución del estado benefactor en los países avanzados corresponden a circunstancias equivalentes en los países dependientes y en que medida el desmantelamiento del estado benefactor en los países subdesarrollados fué linealmente inducido por la armazón de intereses del gran capital local con el externo.

En efecto, si la crisis del Estado benefactor se expresó como un factor propio de las sociedades capitalistas desarrolladas cuando éstas alcanzaron la constitución de la ciudadanía como categoría universal; la vigencia de una institucionalidad legítima para la toma de las decisiones fundamentales y la existencia de un cierto ordenamiento administrativo eficiente <sup>12</sup>, otra es la realidad en los países subdesarrollados, en los cuales subsiste la desarticulación de los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado; el poder económico se encuentra fuera de la sociedad nacional y ello bloquea la consolidación tanto del Estado como de los actores sociales internos (Tedesco, 1991).

El desmantelamiento del Estado benefactor en países como México, no ha sido total ni instantáneo. La inercia de décadas ha implicado una combinación de políticas neoliberales con la sobrevivencia de instituciones asistenciales y remanentes culturales que producen un

desarrollo desigual del modelo de sociedad que se pretende construir. La educación es un espacio de la reproducción y del conflicto social en donde se aprecia nítidamente la contradicción entre las inercias del pasado y la disfuncionalidad del nuevo modelo que no se ha consolidado pero sí ha alterado profundamente la marcha del modelo anterior, sin que se avizore todavía la generación de una nueva síntesis social.

Un factor causal que permite comprender la naturaleza de las contradicciones anteriores, es el carácter universal de la crisis del sistema capitalista y su propia dinámica, porque evidentemente que, con o sin el énfasis neoliberal de las políticas actuales, la profundidad, extensión y persistencia de la crisis han hecho inviable el modelo social anterior, más aún si se considera el impacto de la revolución tecnológica en las relaciones económicas y sociales y en todos los espacios de la cultura.

En el campo de la educación el enfoque fundamental de la política del Estado Mexicano había sido desde la posguerra la atención cuantitativa de las necesidades de formación de fuerza de trabajo para una planta productiva orientada al mercado interno y demandante creciente de mano de obra calificada. Pero incluso en ese período, la política educativa se sustentaba en una visión de oferta, alejada en buena medida de la dinámica específica de las ramas productivas y del desarrollo económico en general. EL sustento básico de la política educativa del período fué el impulso de la ideología del nacionalismo emergente de la Revolución Mexicana, ello como una necesidad de fortalecer la integración del estado-nación impulsada por el propio desarrollo capitalista.

Es ilustrativo del proceso anterior la experiencia de uno de los sexenios típicos del período, el de 1958-1964, cuando a propósito del *Plan de Once Años*, Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación, anunciaba como "Reforma Educativa", dicho plan, el cual era un programa de expansión del sistema orientado a cubrir esencialmente la demanda de educación primaria, con algunos cambios curriculares, no determinantes en otros niveles. Pero el cambio educativo no se realizó en función de buscar incidir en un cambio de la dinámica económica, política y social de la época.

A partir de 1964, el Estado Mexicano buscó imprimir un cambio importante en los procesos de formación de fuerza de trabajo. Se fortaleció y amplió el sistema de educación técnica. Se planteaba la aplicación de "aprender haciendo" y "enseñar produciendo". Sin embargo, continuó el desarrollo del sistema educativo desde un enfoque de oferta, salvo experiencias aisladas y fuera del sistema educativo, como los programas de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra, (ARMO) del Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI) y del Centro Nacional de Productividad (CENAPRO), los cuales se desarrollaron desde los requerimientos planteados por la planta industrial.

Una de los proyectos más ambiciosos puestos en marcha en el período fué el sistema de escuelas técnicas agropecuarias, las cuales enfrentaron como principal obstáculo la concentración de las actividades económicas en las zonas urbanas y la crisis del campo, con la consecuente emigración sistemática.

En la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) se afrontaron, como sustantivos, los problemas de la desaceleración económica, el déficit

fiscal y el creciente endeudamiento, así como el cuestionamiento político hacia el régimen. Sin embargo, como lo muestra el cuadro 12, el crecimiento del gasto educativo se financió con cargo precisamente a la deuda pública y los recursos para el sector fueron proporcionales al gasto federal.

Cuadro 12

**GASTO EDUCATIVO Y FINANZAS PUBLICAS  
FEDERALES 1971 y 1976 SECTOR GOBIERNO  
(Millones de pesos corrientes)**

Año Concepto	1971	1976	Tasa promedio anual
a)Gasto federal ejercido	55,814.8	274,962.0	37.6
b)Gasto educación federal	9,445.3	42,496.0	35.1
c)Déficit financiero presupuestal*	6,166.1	101,863.0	75.2
d)Aumento neto de la deuda	5,225.9	77,321.0	71.4
c/a %	11.1	37.0	
c/b %	65.3	14.1	
e)% Gasto educativo**	16.5	14.1	

\*Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

\*\*Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

Citado en Noriega, Margarita, "La política educativa a través de la política de financiamiento", Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin., 1985. p. 123.

Una de las acciones más destacadas fué el desarrollo del sistema de educación tecnológica. En el área de la educación agropecuaria, se agudizó la contradicción entre instalación de escuelas (muchas bien equipadas) y los entornos no aptos para las mismas. Una vez más se evidenció la incongruencia de un desarrollo educativo unilateralmente planteado desde

la oferta del servicio, al margen de las condiciones económicas y sociales de los usuarios. En general, la política educativa de este sexenio estuvo más que en otros, condicionada por factores políticos y de búsqueda de consenso en sectores sensibilizados por la experiencia de la insurgencia estudiantil reciente. Ello también explica el sustancial apoyo brindado en este sexenio a la educación superior.

La Ley Federal de Educación promulgada en noviembre de 1973 significó un cambio importante en la política del régimen para el sector. Aun cuando la educación preescolar se mantuvo como marginal, en la educación primaria se realizó un cambio curricular planteando la educación permanente, la actitud científica y la formación para el cambio en una perspectiva del aprendizaje como proceso en la búsqueda de formar actitudes críticas en el alumno. Sin embargo, la reforma ofreció pocas evidencias de cambio en el sistema. En esta como en otras reformas, jugaron un papel limitante importante, la inercia burocrática del sistema y de los diversos niveles de supervisión; la falta de formación *ad hoc* hacia el magisterio y la desconfianza y apatía del gremio hacia las medidas adoptadas verticalmente por las autoridades.

Un balance similar podría hacerse de los cambios operados en la educación secundaria. En aquel momento se preveía la necesidad de armonizar la estructura curricular por materias con la estructura por áreas. Se planteaba asimismo la formación magisterial adecuada para la vigencia real de la reforma. Se buscaba preparar al alumno para la actividad productiva, sin perder el carácter propedéutico articulando las diversas modalidades del nivel y dando especial impulso a la

telesecundaria para ampliar la cobertura a la población más dispersa y rezagada.

En el nivel medio superior fué notable la experiencia del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), cuyo proyecto desplegó una novedosa perspectiva curricular y pedagógica con pretensiones de extenderse a los estudios universitarios de licenciatura y posgrado. El fundamento del CCH es la consideración del alumno como centro del proceso de aprendizaje y el carácter crítico e investigativo de una verdadera construcción de conocimiento en las diversas disciplinas, enfatizando el papel del entorno social en esas tareas y accediendo en lo posible a las fuentes primarias del conocimiento. Aunque el desarrollo del proyecto no se detuvo totalmente, si fué mediatizado su contenido y limitado en su expansión por las élites de poder toda vez que implicaba cuestionamientos y riesgos para el sistema.

El proyecto del Colegio de Bachilleres se desarrolló como una alternativa radicalmente opuesta al CCH y al sistema universitario. Fué pensado y aplicado para formar personas adaptadas al sistema y preparadas para acceder a la educación superior, con una predisposición individualista y una expectativa de formación profesional de corte pragmático-liberal. La estructura descentralizada del Colegio de Bachilleres y su régimen disciplinario y laboral, fué un precedente que se aprovechó posteriormente en la creación del CONALEP.

En este período, todavía en el marco del modelo de desarrollo económico "hacia adentro", el nivel de la educación superior experimentó un impulso sustancial aunque más cuantitativo que cualitativo. Se crearon:

la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad de Ciudad Juárez las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEPs) de la UNAM y 16 institutos tecnológicos regionales (casi el 100% de los existentes) y se abrieron nuevas escuelas y especialidades en varias universidades de provincia. Los subsidios federales que en 1970 representaban el 23% de los ingresos de las instituciones públicas de educación superior, en 1976 alcanzaban el 52.4%. También se experimentó una relativa desconcentración de los recursos hacia las instituciones de provincia. En 1970 la UNAM y el IPN absorbían el 88.2% del subsidio federal y en 1976 el 70%. Pero todavía se debe considerar que más del 30% del subsidio canalizado a las instituciones de provincia eran absorbidos por tres universidades: Guadalajara, Nuevo León y Veracruz.

En el terreno de la educación técnico agropecuaria, se experimentó un crecimiento impresionante, el sistema se amplió de 30 a casi 1000 escuelas durante el sexenio. Así lo resume Latapí: "El sistema de educación técnica agrupó a las escuelas tecnológicas, industriales, agropecuarias y pesqueras de enseñanza media básica, los centros de estudios científicos y tecnológicos, las tecnológicas agropecuarias y las de ciencias y tecnologías del mar de nivel medio superior, y finalmente al IPN y los institutos tecnológicos regionales que llegaron a ser 47. En total a fines del sexenio, el sistema técnico abarcaba 1 301 instituciones con 680 000 estudiantes<sup>13</sup>

Habría que señalar que la canalización de recursos se realizó en gran medida discrecionalmente por parte del ejecutivo federal, dentro de la política de reconciliación del Estado con las comunidades de las instituciones públicas de educación superior practicada después del



movimiento de 1968 y de la represión del 10 de junio de 1971. Desde esa óptica se dejó a cada institución la facultad de realizar las reformas académicas y orgánicas pertinentes. En ese sentido las recomendaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), fueron atendidas sólo limitadamente.

Sobre el balance de este período se plantea que se desperdició la oportunidad de impulsar la descentralización de la educación, al profundizar la concentración de los servicios en el Distrito Federal con la creación de la UAM y de las ENPs. de la UNAM (Latapí, 1980); sin embargo, es evidente que la inercia de concentración de las actividades educativas se correspondía y se corresponde aún con una estructura altamente concentrada de las actividades económicas y de los empleadores demandantes de la fuerza de trabajo formada en las instituciones de educación.

Para el período 1976-1982 se hizo evidente que el gasto educativo y el crecimiento general del sistema no se sostendría por mucho tiempo a las tasas anteriores.

El gasto del gobierno fué errático aunque se mantuvo en proporción con el gasto federal. Los dos primeros años fué austero, recuperando su crecimiento entre 1979-1981, con lo cual se buscaba reactivar la economía, teniendo como palanca de crecimiento el petróleo. Sin embargo, en general, continuó sosteniéndose el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda pública. El gasto educativo experimentó vaivenes importantes sin vincularse proporcionalmente con el comportamiento del déficit fiscal. (cuadro 13)

Cuadro 13

**GASTO EDUCATIVO Y FINANZAS PUBLICAS  
FEDERALES 1977 y 1982 SECTOR GOBIERNO  
(Millones de pesos corrientes)**

Año Concepto	1977	1982	Tasa promedio anual
a)Gasto federal ejercido*	354,716.0	3,376,774.0	44.7
% Anual	29.0	116.9	
b)Gasto educación federal	61,761.0	368,608.0	42.9
% Anual	45.3	67.1	
c)Déficit financiero presupuestal*	101,510.5	n/d	63.3
d)Aumento neto de la deuda	97,931.5	n/d	49.8
c/a %	28.6	n/d	
c/b %	164.4	n/d	
e)% Gasto educativo**	15.9	10.9	

\*No incluye organismos y empresas paraestatales.

\*\*Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

n/d No disponible.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

Citado en Noriega, Margarita, "La política educativa a través de la política de financiamiento", Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin., 1985. p. 129

Al iniciar este sexenio, la crisis de 1976 concentró la atención del gobierno. No se definieron en lo inmediato las líneas programáticas para el sector educativo. Fué hasta un año después que se formuló el Plan Nacional de Educación, permeado en gran medida por la negociación del nuevo regimen con el poder corporativo del SNTE.

Hasta 1978 se definieron las prioridades educativas:

1. *Asegurar la educación básica a todos, particularmente a los niños y jóvenes.* Hacia ello se enfocaron los programas Primaria para todos los niños, Castellанизación y Educación para adultos, dentro del rubro general de "Educación para todos".

2. *Relacionar la educación terminal de una manera realista y práctica, con el sistema de producción de bienes y servicios.* A ello se orientaron el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el CONACyT.

3. *Elevar la calidad de la educación.* En razón de esta prioridad se fundó el Centro de Estudios de Medios y Procedimientos Avanzados para la Educación (CEMPAE) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

4. *Mejorar la atmósfera cultural general del país.* En este campo se adjudicó una importancia destacada a los medios de comunicación del estado y al control oficial sobre la cultura y las artes. Un familiar del Presidente se hizo cargo del sector. Se impulsó además el sistema nacional de bibliotecas y publicaciones.

5. *Elevar la eficiencia administrativa y financiera del sistema educativo.* Al respecto, se avanzó en la desconcentración en delegaciones estatales y en el manejo de los recursos a través de los Convenios Unicos de Coordinación con los gobiernos estatales.

La prioridad del régimen era la inversión productiva. No obstante, se mantenía la retórica oficial sobre el óptimo futuro que aguardaba a la educación mexicana. Una declaración de ese corte del Secretario de

Educación, Fernando Solana, a propósito del Programa "Educación para todos", era acervamente criticada (Fuentes, 1980) por afirmar que al superarse el rezago en educación, será posible construir una "sociedad distinta, igualitaria, digna y grata de vivirse". El México futuro sería rico con cinco veces más fábricas, con cinco veces más capacidad productiva, en el cual la educación habrá transformado los problemas del subdesarrollo social, económico o de perfeccionamiento político.<sup>14</sup>

Cabría retomar aquí el señalamiento que hacia Olac Fuentes como analista crítico del sistema, al comentar las citadas declaraciones de Solana "...Ello representa una decisión política progresista, diferente de la adoptada por otros regímenes del capitalismo latinoamericano. Pese a sus limitaciones, la expansión y una verdadera diversificación del sistema tienen importancia para los sectores democráticos del país y deberían ser impulsadas hasta sus últimas consecuencias."

"Lo que no puede aceptarse es el juicio de Solana sobre lo que puede esperarse de la educación y de sus efectos sociales. La educación, cuando corresponde a las necesidades de los grupos populares, es sólo una *posibilidad* (subrayado de Fuentes) de transformación; que se realice depende de que en la sociedad existan las condiciones para que las potencialidades abiertas se materialicen. Cuando no existen los procesos económicos, sociales y políticos que asimilen lo educativo a formas de práctica social, *la educación masiva se anula y con frecuencia actúa en sentido inverso a aquel que supuestamente lo inspiró*" (subrayado nuestro).

"Se sabe sobradamente que la sola educación no es un factor de desarrollo económico, que los empleos se crean por la lógica de la ganancia

y no porque existan demandantes calificados y que la "productividad" no es una característica del trabajador, sino del puesto que le asigna la división social del trabajo. De poco valdría elevar masivamente la capacitación, si prevalecieran las tasas de desempleo, el estancamiento y los altísimos niveles de sobreexplotación del trabajo que definen al capitalismo mexicano. Pocos efectos de democratización social tendría la educación de masas si no se modificaran la polarización de la estructura de las clases y sus consecuencias en la distribución del ingreso y del bienestar..."<sup>15</sup>

El sexenio de José López Portillo se caracterizó por la aplicación de los programas generales destinados a abatir el rezago en alfabetización y en educación básica. Uno de los objetivos estratégicos se cumplió: el relativo a ofrecer la primaria completa a la demanda efectiva en el país. Sin embargo, el esquema nacional uniforme de contenidos y métodos se mantuvo en la reforma de los libros de texto gratuito realizada en ese momento. A la diversidad regional se continuó imponiendo un currículo rígido diseñado para estratos y sectores medios de las ciudades.

Una de las contradicciones mayores en cuanto al diseño curricular en la educación básica fué la vigencia de la educación bilingüe y bicultural para las comunidades indígenas. Bajo tal rubro se aplicó - y continúa aplicándose- en realidad la absorción idiomática y cultural de las comunidades indígenas hacia la cultura mestiza dominante.

Fué en este sexenio cuando se registró el mayor ingreso real de los trabajadores de la educación (1978) y cuando se inició su caída. Las grandes movilizaciones de contingentes magisteriales a partir de 1979, consolidarían un movimiento insurgente de largo plazo que habría de tener

una significativa influencia en el ámbito educativo y político durante toda la década de los ochenta, prevaleciendo incluso hasta los noventa. Este movimiento provocó el desgaste y la crisis del sistema de control corporativo en el sector.

En el nivel superior de educación, las previsiones de crecimiento de la matrícula que se hacían en este sexenio (Mendoza, 1981) eran de dos millones de estudiantes para el año de 1986. la matrícula real fué de 1 205 100 alumnos, o sea un 40% menos de lo programado en la víspera de la crisis de 1982. Ello puede indicar el impacto que tuvo el plan de ajuste en la formación de las generaciones siguientes.

Desde una perspectiva general, es posible advertir con la crisis económica y fiscal de 1982, el término de un largo período de expansión del sistema educativo. Esta respondió a dos necesidades estructurales del desarrollo del capitalismo en México. Por un lado, sustentar con fuerza de trabajo adecuada en cantidad y calidad las necesidades del desarrollo industrial del país y de la acumulación de capital en general y por otro, mantener y desarrollar un espacio privilegiado de reproducción de los consensos hacia la permanencia del poder político construido a partir de la Revolución Mexicana y el cual se fundamentaba en una eficaz capacidad de respuesta hacia las demandas sociales más generales y sentidas por las mayorías como es el caso de los servicios educativos.

En el período de estabilidad y progreso capitalistas la movilidad social derivada de la educación retroalimentaba la expectativa y la presión social por más educación.

EL Estado, por ello, incluso en períodos de déficit fiscal, no sacrificó proporcionalmente el gasto social y en educación, utilizando más bien la vía del endeudamiento para sostener tal política del gasto, toda vez que tampoco se tocaron los intereses del gran capital privado. Toda reforma fiscal preservó la regresiva política de apoyarse principalmente en los impuestos sobre el trabajo y el consumo.

Durante la década de los setenta y en los años previos a la crisis de 1982, desde diversos sectores de la oposición de izquierda se planteaban los problemas estructurales del modelo de acumulación en marcha y se avizoraba la existencia de una disyuntiva clara respecto del rumbo del país. (Ceceña, 1970; Aguilar y otros, 1976; Méndez y otros, 1976; Fuentes, 1981),

Para el sector educativo era evidente que su creciente desarrollo se enfrentaba con límites estructurales y opciones alternativas de inserción en el conjunto de la sociedad. Una era la perspectiva si el país profundizaba su subordinación estructural con respecto del imperialismo y funcionalizaba su desarrollo en razón de hacer más pertinente al país en la nueva división internacional del trabajo, en un orden mundial que recomponía las relaciones económicas y políticas al tenor de nuevas ventajas comparativas. En tal caso, la educación presentaría una disfuncionalidad estratégica en virtud de que produciría cada vez más desempleados "calificados", incidiendo en una mayor segmentación y polarización social. Desde otra perspectiva, a partir de un posible desarrollo nacional de corte más independiente, a partir de la combinación estratégica de modernización económica y productiva que combinara tecnologías de punta con otras intensivas en fuerza de trabajo; dirigidas

tanto al mercado externo como al interno, sería posible impulsar formas colectivas de producción y de organización social que permitieran arribar a una sociedad más democrática.

## **2.1 UN DESAJUSTE EDUCATIVO DE 12 AÑOS;.**

El ajuste económico procesado a partir de 1983 tuvo implicaciones inmediatas para el sector educativo. La profundidad de los cambios trataron de evidenciarse programáticamente, agrupándolos bajo el nombre de "Revolución Educativa" por parte del gobierno de Miguel de la Madrid a través de su Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles.

Sin embargo, fué desde la Secretaría de Programación y Presupuesto a cargo de Carlos Salinas de Gortari en este sexenio, desde donde se diseñó y aplicó la estrategia de reestructuración educativa que se desplegó durante 12 años sin interrupción. Por ello, se aborda a continuación el análisis de ambos períodos, a partir de sus elementos programáticos, de su práctica y de sus resultados.

En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 1982-1988, se establecían para el Sector Educativo tres propósitos fundamentales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, de recreación y deportivas; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.

Con base en los anteriores propósitos generales, la Revolución Educativa se planteó como objetivos específicos fundamentales<sup>16</sup>:



1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos más desfavorecidos.
3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.
4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la cultura y la investigación.
5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
6. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

En relación con los propósitos generales y los objetivos específicos planteados para el este sector y su realización práctica a lo largo de ese sexenio, es conveniente retomar las declaraciones de Jesús Reyes Heróles en septiembre de 1983. "...debemos poner de acuerdo a la educación legal con la educación real, porque hay **diferencias abismales** entre lo que se establece legalmente en nuestras normas, y en lo que en la práctica se realiza."<sup>17</sup> (subrayados nuestros).

La declaración anterior es esencial para abordar el conocimiento sobre las políticas educativas realmente practicadas por el Estado Mexicano y sirve precisamente de marco de referencia para evaluar, desde

la perspectiva de los hechos, el contenido de la reestructuración del sector educativo puesta en marcha a partir de ese año.

Con base en lo anterior es posible advertir que los objetivos específicos planteados en la Revolución Educativa se cumplieron de manera muy desigual. El avance mayor se observó en los dos primeros; el relativo a modificar los términos de la formación del maestro (al ampliarse en tres años la misma y alcanzar el nivel de licenciatura) y en cuanto a la búsqueda de la máxima racionalidad del gasto. En esto último en realidad la política aplicada se dirigió a reducir drásticamente el ingreso de los trabajadores del sector y aún el gasto de inversión.

En los hechos, las principales acciones educativas cumplieron un papel de ajuste equivalente y pertinente a la reestructuración económica y social en general aplicada por el estado frente a la crisis.

El Secretario de Educación se enfrentó en la aplicación de tal programa con la entonces poderosa cúpula del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sobre todo en el terreno de la descentralización, la cual atentaba contra el feudo nacional férreamente construido desde 1943. Ello y el hecho de tratarse de un programa salido de los escritorios de la SEP, limitó su realización desde el principio, además, la muerte de Reyes Heróles truncó los últimos dos ejes de la llamada *Revolución Educativa* y el sucesor, Miguel González Avelar prefirió la condescendencia con la dirección del SNTE y el resto del sexenio no se habló más de Revolución.

Con ese antecedente y habiéndose avanzado en la reducción drástica del gasto educativo; en el alargamiento de la carrera de maestro (lo cual provocó la drástica reducción de la matrícula en las escuelas normales) y en la descentralización de la gestión educativa, sobre todo en algunas entidades, Carlos Salinas de Gortari en mayo de 1989, liquidó la resistencia sindical de *Vanguardia Revolucionaria* (el aparato sindical creado por Jonguitud en 1972 al amparo del Presidente Echeverría) en el marco de las más grandes movilizaciones magisteriales que han tenido lugar en México, cambiando a Carlos Jonguitud Barrios por Elba Esther Gordillo Morales como Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE.

El 9 de octubre de 1989 Salinas anunció el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994, el cual retomó los aspectos centrales del programa de Reyes Heróles, estipulando con toda claridad los ejes que articulan el cambio educativo con la reestructuración económica puesta en marcha seis años atrás.

El sentido económico-pragmático; los límites y el encuadramiento del nuevo programa educativo quedó manifiesto al plantearse sus aspectos fundamentales en sólo tres páginas y dentro del apartado 6: *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND)*<sup>18</sup>, en el cual se definen como tareas básicas de la educación, las siguientes:

- > Responder a las demandas sociales.
- > Corresponder a los propósitos del desarrollo nacional y

- > Promover la participación social y la de los distintos niveles de gobierno para contribuir con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de la educación nacional.

El PND fué emitido en febrero de 1989 y aunque la SEP convocó a diferentes sectores para que participaran en la consulta nacional para la formulación del PME, el texto difundido como definitivo en octubre de ese año no difiere en algo significativo de los objetivos sectoriales establecidos en el PND, además, el CEN del SNTE también realizó una consulta para incidir en el contenido del PME, sin que tuviera resultados eficaces.

A partir de los ejes del PND para el sector educativo, Salinas plantea el contenido del PME, especificando que se trata de crear y aplicar un nuevo "Modelo de Modernización Educativa" y que "El modelo de educación moderna en el que nos comprometemos consiste fundamentalmente en la realización de cambios estructurales para superar la tendencia de todo sistema educativo a mantener y reforzar el statu quo social, y la propensión de agregar elementos que suelen servir sólo para agrandarlo y no para transformarlo"<sup>19</sup>.

Con base en los ejes y premisas anteriores, se definen como líneas de acción fundamentales:

- "1) Elevar la calidad de la educación (contenidos, métodos, formación de maestros, articulación de los niveles del sistema educativo y apertura a la ciencia y a la tecnología).
- 2) Ampliar la cobertura de la educación.

3) Reorganizar internamente el Sistema: la descentralización<sup>20</sup>.

En cuanto a la concreción del modelo, el PME plantea que:

*"a) El componente básico de la educación nacional será la primaria. Ofrecerá los contenidos que promuevan un conjunto fundamental, integrado y suficientemente sólido de aprendizajes para asegurar una formación esencial, propiciar una vida de calidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de desarrollar, profundizar o perfeccionar posteriormente los conocimientos."*

*"La universalidad de la primaria completa es una medida necesaria para cumplir con la justicia social que obliga a ofrecerla a todo mexicano y a reducir las disparidades de atención educativa entre regiones y grupos sociales. Consecuentemente, hacerla el objetivo prioritario y al alcanzarlo modificarán al sistema en su conjunto."*

*"La primaria no se considera sólo un escalón que conduce hacia grados superiores, sino una etapa completa y suficiente que ofrecerá elementos para vivir mejor, para vincularnos a la producción y para, si se desea, profundizar o ampliar lo ya aprendido, con el apoyo de los servicios existentes y la apertura de nuevas modalidades."*

*"La educación inicial y la preescolar -niveles que dan sustento a la primaria- cobran una importancia estratégica al reorientarse y reforzarse con los mismos criterios de justicia y equidad, a fin de ofrecer compensatoriamente atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que vive en condiciones de marginación."*

"La secundaria, por su parte, tenderá a reforzar y ampliar los conocimientos adquiridos en la primaria; será considerada también como etapa educativa completa en sí misma, autosuficiente: pondrá énfasis en la formación para el trabajo y en el desarrollo del pensamiento crítico y creativo y, al mismo tiempo, conservará su carácter propedéutico."

"El incremento en la demanda en este servicio obliga a idear y experimentar nuevas modalidades que conjuguen calidad, bajo costo, eficiencia, mediante programas que tomen en cuenta la necesidad de aprender a trabajar productivamente y de apropiarse metodologías para el autodidactismo, sin detrimento de que sus egresados puedan proseguir estudios en otros grados o modalidades del sistema."

"La educación media superior amplía, profundiza y especializa los conocimientos anteriores. Ofrecerá una extensa gama de posibilidades: terminal, propedéutica, tecnológica, científica y humanística; buscará modelos que permitan la participación de los distintos niveles de gobierno y los diversos sectores sociales, propiciando su vinculación con las necesidades regionales. Sus programas pondrán énfasis en el trabajo productivo y la profundización en métodos y procedimientos autodidácticos."

"b) *El componente innovador será aportado principalmente por la educación superior.* Para hacerlo, se concertarán en este nivel las estrategias tendientes a reordenarse, acrecentar su eficiencia interna y orientarse a la solución de problemas nacionales y regionales y, a la vez, asumir compromisos de productividad que le permitan vincularse

activamente con su medio y allegar nuevos recursos para incrementar su acción. Otro tanto cabe decir de la investigación y del desarrollo de las humanidades, de la ciencia y la tecnología. El conjunto podrá aportar nuevos conocimientos y nuevas modalidades de formación académica que soporten el esfuerzo de modernización de todo el sistema educativo."

"Es en este nivel donde la solidaridad debe adquirir su más amplia expresión y su mayor compromiso. La sociedad al apoyar la formación de sus más altos cuadros humanistas y científicos, espera legítimamente de ellos una contribución mayor y de alta calidad al bienestar general."

*"c) El componente complementario estará constituido por los servicios de reforzamiento y generalización de la educación para los adultos y la formación para el trabajo."*

"Las entidades federativas y las instancias sociales comparten la responsabilidad de ampliar la oferta de servicios, aplicando un modelo educativo de formación para la vida y el trabajo al que se pueda ingresar con diversos antecedentes educativos e incluso sin requerimientos escolares previos."

"Este componente estará relacionado con los servicios de aprendizaje para los adultos, -alfabetización-, educación básica, educación comunitaria, educación permanente-, los cuales ampliarán y diversificarán su oferta."<sup>21</sup>

Sobre la cobertura del modelo, el PME plantea la complementación de las modalidades escolarizadas y abiertas.

En el sexenio 1988-1994 se reprodujo la inestabilidad y contradicción de acciones en la política educativa del régimen. En este período ocuparon el cargo de titular de la Secretaría de Educación Pública: Manuel Bartlett, Ernesto Zedillo y José A. Pescador.

El criterio político prevaleciente para el nombramiento de los titulares de la SEP, limitó los resultados propuestos por el PME y las acciones más importantes: y aunque las orientaciones de abatir el gasto educativo y modificar las relaciones laborales y el régimen de salarios de los trabajadores de la educación (la implantación de la carrera magisterial) se emprendieron casi de inmediato, bajo el mando del Lic. Bartlett; los cambios de contenidos y métodos de estudios resultaron una línea de acción fallida porque se inició con retraso (julio de 1991); sólo se dirigió al nivel de educación básica y en el proceso de experimentación y construcción de propuestas se generaron problemas y obstáculos de orden político y técnico que diluyeron la aplicación de los planteamientos centrales e impidieron culminar con un cambio mínimamente coherente en los programas de estudio.

En efecto, el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) dió a conocer en julio de 1991 dos documentos básicos para el encausamiento del PME en cuanto a contenidos y métodos: "Hacia un nuevo modelo educativo" y "Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria". Pero, sin mediar explicación oficial alguna, los lineamientos de esos documentos fueron abandonados. En buena medida debe haber influido las críticas que recibieron dado su excesivo énfasis al



individualismo e ideologización productivista que los permeaba, entre otros.

También sufrió un retraso considerable la acción de descentralización, ya que fué hasta el 18 de mayo de 1992 cuando se realizó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); con esta acción culminó una larga etapa de desconcentración educativa iniciada en el período de Luis Echeverría con la instalación de las Unidades y Subunidades de Servicios Educativos a Descentralizar

## **2.2 LA POLITICA DEL GASTO EN LA EDUCACION BASICA**

Uno de los objetivos fundamentales del régimen de Miguel de la Madrid era "vencer la crisis". Como una estrategia para lograrlo, acudió a la renegociación de la deuda externa en 1983, 1985 y 1986. Incluso desde noviembre 1982 a abril de 1989 el gobierno firmó cinco cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional para encuadrar la política económica de acuerdo con sus lineamientos. De este marco se desprendió en 1987 la celebración de los llamados pactos internos entre las cúpulas que controlan el poder político y económico del país. En el ajuste económico dictado en los planos anteriores, se decretó una drástica reducción al gasto social del gobierno y particularmente al gasto educativo. El llamado estado del bienestar experimentó un rápido desmantelamiento.

Por las consideraciones anteriores, un núcleo básico de indicadores que reflejan la importancia relativa que se le asignó al sector educativo en el período de ajuste económico son los referidos al gasto.

Ya en el sexenio de Miguel de la Madrid se planteaba como segundo objetivo específico para el programa educativo: "Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos más desfavorecidos".

En general, durante el período 1982-1992 se experimentó una variación más pronunciada en el comportamiento del gasto educativo que en el caso del producto interno bruto per cápita, (cuadro 14) Sólo que en el caso del gasto educativo hay que tomar en cuenta que la caída del gasto en 1983 (-32.9%), ya no tuvo recuperación proporcional en el período, no obstante que durante éste, la matrícula sufrió una reducción drástica de acuerdo con los datos de este cuadro.

Cuadro 14

**GASTO EDUCATIVO PER CAPITA Y PRODUCTO INTERNO  
BRUTO INTERNO PER CAPITA  
1982-1992  
(Presupuesto ejercido)**

Año	PIB per cápita (pesos de 1980)	Dife- rencia anual	Varia- ción (%)	Gasto educa- tivo per cá- pita (pesos de 1980)	Dife- rencia anual	Varia- ción (%)
1982	65,950			3,469		
1983	61,684	-4,266	-6.5	2,327	-1,142	-32.9
1984	62,441	757	1.2	2,639	312	13.4
1985	62,678	237	0.4	2,538	-101	-3.8
1986	59,702	-2,976	-4.7	2,349	-189	-7.4
1987	59,309	-393	-0.7	2,166	-183	-7.8
1988	59,885	576	1.0	2,228	62	2.9
1989	60,958	1,073	1.8	2,275	47	2.1
1990	64,864	3,906	6.4	2,742	467	20.5
1991	65,081	217	0.3	2,896	154	5.6
1992	65,443	362	0.6	3,313	417	14.4
<b>Variación acumulada</b>			<b>-0.2</b>			<b>6.9</b>

Fuentes: Elaboración propia con datos de SEP, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1982-1992; Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno, México, 1990.

Si el renglón fundamental del gasto educativo es el gasto corriente y de él prácticamente todo es pago de nómina, resulta evidente que la "racionalización" planteada afectó directa y drásticamente el salario real de los educadores. La ampliación del acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos y la atención prioritaria a las zonas y grupos marginados, no se correspondió por ello con la asignación significativa de recursos.

Sobre el primer aspecto, resulta significativo que pese a la elevación de la formación profesional del maestro en 1984, al estatus de licenciatura, su nivel de ingreso disminuyó sistemáticamente hasta 1988. La recuperación posterior no logró resarcirlo de la pérdida histórica. El saldo acumulado del deterioro de su ingreso hasta 1994 fué de casi el 40%, (cuadro 15) aún considerando el salario integrado con prestaciones y sobresueldo.

Cuadro 15

**EVOLUCION DEL SALARIO Y LAS PRESTACIONES DEL MAESTRO  
DE GRUPO DE PRIMARIA, 1980-1995  
(Viejos pesos 1/)**

Año	Salario mensual integrado con sobresueldo y prestaciones (pesos de 1978)	Equivalente en salarios mínimos	Estrato de ingreso (según INEGI) 4 /	INPC 1978=100	Variación en el salario integrado (pesos de 1978)	
					Abso- lutos	Porcen- taje
1980	64.59	2.6	Medio	149.3		
1981	75.67	2.8	Medio	191.1		
1982	70.74	3.0	Medio	303.6	-4.93	-6.5
1983	45.39	2.3	Medio	612.9	-25.35	-35.8
1984	37.30	2.1	Medio	1,014.1	-8.09	-17.8
1985	34.98	2.0	Medio	1,599.7	-2.32	-6.2
1986	28.47	1.8	Medio	2,979.2	-6.51	-18.6
1987	25.65	1.8	Medio	6,906.6	-2.82	-9.9
1988	22.43	1.7	Medio	14,791.2	-3.22	-12.6
1989	25.75	2.0	Medio	17,750.7	3.32	14.8
1990	27.42	2.4	Medio	22,481.5	1.67	6.5
1991	31.03	2.8	Medio	27,576.3	3.61	13.2
1992	36.03	3.4	Alto	31,852.8	5.00	16.1
1993 2/	39.85	3.9	Alto	34,959.0	3.82	10.6
1994 2/	42.46	4.1	Alto	36,986.9	2.61	6.5
1995 3/		4.1	Alto			
<b>Promedio</b>	<b>40.52</b>	<b>2.7</b>	<b>Medio</b>	<b>13,343.7</b>	<b>-33.21</b>	<b>-39.7</b>

1/ El análisis se realizó con datos de Michoacán, pero el comportamiento fué aproximadamente el mismo en todo el país, en ese período.

2/ De 1993 a 1995 por consistencia se hizo la conversión a viejos pesos.

3/ Estimado hasta el 15 de mayo de 1995.

4/ Según el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, el índice de pobreza incluye los ingresos familiares de hasta 7 salarios mínimos.

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadísticas Históricas de México, t. 2, México, 1994, Banco de México, Indicadores Económicos de México, septiembre de 1993 y Sosa R. y Mejía, A, Estudio sobre talones de cheques quincenales expedidos por la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán.

Pero la racionalización del gasto fué mucho más allá de la reducción del salario real del magisterio. Sobrevino una mayor carga de trabajo para los maestros de la educación básica, al "congelarse" las plazas que iban quedando vacante; fusionarse grupos y cerrarse turnos y al incorporarse la atención de los niños con problemas de aprendizaje a los grupos regulares.

Además debe señalarse el impacto sustancial que tuvo en el número de maestros en servicio la ampliación a tres años en la formación profesional.

Siendo el gasto educativo uno de los renglones más voluminosos del presupuesto federal, se observa una correspondiente proporción inversa con respecto al gasto asignado a deuda pública, cuyo concepto fué el más destacado en el período iniciado con la crisis de 1982.

El saldo promedio en la caída del gasto de la Secretaría de Educación Pública en los 11 años comprendidos entre 1982 y 1993 fué de un 3.5%. Efectivamente, la crisis de deuda en el período 1983-1989 se relaciona con un abatimiento drástico del gasto educativo y aunque se observa un repunte de las asignaciones al sector durante 1990-1991, (una vez renegociada la deuda externa) se presenta una nueva caída en 1993 relacionada con una disminución sustancial del crecimiento del producto (cuadro 16), cuestión que tiende a prolongarse hasta más allá de 1995, dada la grave crisis financiera de 1994-1995. Por lo anterior, es muy difícil que el gasto educativo recupere los niveles previos a la crisis. Una conclusión clara es que las asignaciones del gasto en educación pública, son sumamente sensibles a las variaciones cíclicas de corto plazo en la economía. Ello implica la fragilidad en la realización de proyectos educativos importantes e incluso la problemática que de ello se deriva hacia la recuperación sostenida del salario de los trabajadores del sector (aproximadamente un millón). Hay que considerar que los salarios representan en promedio el 90% del gasto educativo.

Cuadro 16

<b>GASTO EDUCATIVO EN EL GASTO FEDERAL TOTAL</b>				
<b>1982-1993</b>				
(Millones de pesos de 1980)				
Año	Gasto SEP	Incre- mento (%)	Porcentaje del gasto federal total	Porcentaje del gasto en deuda pública
1982	181,755		12.8	38.7
1983	126,107	-30.6	10.4	36.6
1984	134,554	6.7	11.7	33.2
1985	138,332	2.8	11.4	38.1
1986	126,290	-8.7	9.3	51.8
1987	125,606	-0.5	8.3	59.7
1988	126,634	0.8	9.1	61.5
1989	129,227	2.0	10.7	58.7
1990	135,918	5.2	12.5	52.0
1991	158,091	16.3	17.0	44.0
1992	157,217	-0.6	17.7	29.5
1993	107,209	-31.8	11.6	15.3
<b>Promedio:</b>		<b>-3.5</b>	<b>11.9</b>	<b>43.3</b>

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994. Tomo I

SPP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1991.

Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1993.

También es relevante destacar el proceso de transferencia del gasto educativo del gobierno federal a las instancias de los gobiernos estatales y municipales y a la sociedad civil, tal y como se anunció en el PME. En cuanto a la transferencia del gasto a la sociedad civil, hay que considerar que ésta se expresó a través de los siguientes mecanismos: La mayor ingerencia del capital privado en la apertura y ampliación de servicios educativos en todos los niveles del sistema y la asignación de cargas financieras extraordinarias a los padres de familia (en las comunidades rurales ello se cubre frecuentemente con trabajo "voluntario" en la construcción y mantenimiento de inmuebles escolares; sin embargo, respecto de estas contribuciones no se tiene registro aunque presumiblemente son considerables.

Se observa que junto con la caída del gasto federal en educación durante la crisis de 1982-1983, las instancias de los gobiernos estatales y municipales, así como el gasto privado experimentaron un retroceso grave (casi el 33% en 1983); ello nuevamente se presentó durante la caída del producto en 1986; sin embargo, en tanto que la aportación del gobierno federal cayó en un 3.5% en todo el período y la aportación de las instancias de gobierno estatales y municipales así como la de los particulares creció en ese lapso en un 8.8%, (cuadro 17) no obstante los efectos equivalentes de la crisis en el conjunto de todas las instancias de financiamiento educativo, es válido concluir que la transferencia del gasto de la instancia federal hacia las demás, avanzó de manera sensible; más si se tiene en cuenta el monopolio virtual del gobierno federal sobre la estructura fiscal proveedora de los recursos públicos.

Cuadro 17

### GASTO SEP Y GASTO EDUCATIVO TOTAL 1982-1993

(Millones de pesos de 1980)

Año	Gasto SEP (GS)	Gasto educativo total (GET)	GET Variación anual (%)	GS-GET	Variación (%)
1982	181,755	254,106		72,351	
1983	126,107	174,679	-31.3	48,572	-32.9
1984	134,554	202,712	16.0	68,158	40.3
1985	138,332	199,293	-1.7	60,961	-10.6
1986	126,290	186,844	-6.2	60,555	-0.7
1987	125,606	175,818	-5.9	50,212	-17.1
1988	126,634	184,300	4.8	57,666	14.8
1989	129,227	191,697	4.0	62,470	8.3
1990	135,918	222,780	16.2	86,861	39.0
1991	158,091	243,071	9.1	84,980	-2.2
1992	157,217	283,976	16.8	126,759	49.2
1993	107,209	n/d			
<b>Promedio:</b>			<b>2.2</b>		<b>8.8</b>

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994. Tomo I

SPP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1991.

Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1993.

Una cuestión importante a dilucidar en cuanto al comportamiento del gasto educativo en el período analizado es el rendimiento del mismo considerando como un indicador pertinente a la eficiencia terminal alcanzada. En el período 1982-1992 se experimentó una variación muy pronunciada del gasto educativo en educación primaria, desde -42.8% en 1983, año de gran impacto por la crisis de 1982-1983, hasta el 33.4% en 1992, correspondiente a una relativa recuperación iniciada en 1990; en tanto, los índices de eficiencia interna, aunque reflejaron los cambios drásticos del comportamiento del gasto, expresaron variaciones más atenuadas, de no más de 3.1% de un año a otro (cuadro 18).

Los años de retroceso en cuanto a la eficiencia interna alcanzada, fueron los de 1983, 1989 y 1990. En 1986 no hubo retroceso de este indicador, a pesar de haber sido un año de disminución significativa del gasto educativo (-6.1%).

En el nivel de secundaria las variaciones en la eficiencia interna respecto de las experimentadas en el gasto educativo, fueron aún más atenuadas aunque se experimentó un retroceso sostenido a partir de 1987. De hecho, ni en 1992 con el 75.3% se logró recuperar el índice de eficiencia de 1986, año en el que paradójicamente se redujo el gasto en el porcentaje señalado. (cuadro 18).

Es obvio que el mayor impacto del comportamiento del gasto educativo se reflejó en los datos absolutos de crecimiento de la matrícula.



Cuadro 18

**GASTO EDUCATIVO Y EFICIENCIA TERMINAL  
EN LA EDUCACION BASICA, 1982-1992 1/  
(Millones pesos de 1980)  
(Presupuesto ejercido)**

Año	Primaria 2/			Secundaria		
	Gasto edu- cativo pe- sos 1980	Varia- ción (%)	Eficien- cia ter- minal	Gasto edu- cativo pe- sos 1980	Varia- ción (%)	Eficien- cia ter- minal
	1982	55,264		52.1	23,792	
1983	31,630	-42.8	50.3	16,073	-32.4	73.8
1984	30,218	-4.5	51.4	16,599	3.3	74.4
1985	30,508	1.0	51.6	18,930	14	75.0
1986	28,660	-6.1	53.8	16,317	-13.8	75.9
1987	30,285	5.7	55.3	18,896	15.8	74.2
1988	29,176	-3.7	57.3	18,885	-0.1	42.8
1989	27,149	-6.9	56.1	19,446	3	73.8
1990	31,166	14.8	57.1	21,658	11.4	73.0
1991	36,618	17.5	58.0	24,739	14.2	74.3
1992	48,853	33.4	61.1	30,005	21.3	75.3

1/ No incluye el gasto destinado a programas de administración.

2/ Se refiere a primaria general

Fuentes: Elaboración propia con datos de SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992. (Para 1992, SHCP).

SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Respecto de la causa por la que los impactos del comportamiento del gasto sobre la eficiencia interna se expresan atenuadamente. Los datos anteriores permiten considerar que ésta es una variable que tiene relativa independencia de la primera, en razón que está basada en un alta proporción en las políticas de reprobación de la Secretaría de Educación Pública. Ello explicaría también el hecho de que a pesar de la mejoría en los índices de eficiencia interna, los índices de aprovechamiento escolar no mejoran proporcionalmente.

### **2.3 LA CARRERA MAGISTERIAL (CM): UN PROYECTO DE RACIONALIDAD ECONOMICA FRUSTRADO.**

*El Servicio Civil de Carrera (SCC); cambio sustancial en las relaciones laborales del sector público. Antecedente de la CM.*

En el marco de la crisis y en la perspectiva de alcanzar el objetivo de la racionalidad del uso de los recursos, planteado por Miguel de la Madrid para el conjunto de su gestión y en particular para el programa educativo, en 1984 se proyectó la implantación del Servicio Civil de Carrera (SCC) como un nuevo sistema de administración del personal al servicio del estado, cuyas relaciones laborales están regidas por el Artículo 123, apartado "B" de la Constitución General de la República.

El SCC implicaba, como se verá más adelante, un grave retroceso en cuanto a los derechos laborales de más de dos millones de trabajadores; sin embargo, la coyuntura presentaba condiciones favorables al Estado.

En efecto, el movimiento social de respuesta ante las medidas anticrisis que se venían aplicando, había alcanzado en 1983 una amplitud y organización que apuntaban a rebasar el control del régimen recién inaugurado de Miguel de la Madrid. La formación de las coordinadoras de masas en 1979-1981 (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano y Popular (CONAMUP), Coordinadora Nacional Sindical (COSINA) y Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), [Prieto, 1993] había dado lugar a la constitución de un frente de lucha social, la Asamblea Nacional Obrero Campesina y Popular (ANOCP), la cual convocó a la realización de dos paros

cívicos, el más potente en el marco de las huelgas de junio de 1983. Estos se realizaron fundamentalmente en el área metropolitana de la ciudad de México y en varias zonas rurales del país. Ello motivó que el gobierno desplegara una ofensiva que duró hasta 1984 y dejó el saldo de miles de despedidos de los centros fabriles, el cierre de URAMEX y el desmantelamiento del Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN).

En el sector educativo, se desplegó el movimiento sindical democrático de los maestros de Oaxaca y de los sindicatos universitarios. En ese año el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), experimentó un serio revés. Debido a lo anterior, 1984 fué un año de reflujo del movimiento social y en esa coyuntura, el gobierno anunció la aplicación del SCC. Se planteó la posibilidad de que dicha normatividad alcanzara el estatus de Ley Federal, para lo cual se presentaría la iniciativa correspondiente en el período de sesiones de fin de año. Incluso se dieron a conocer por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto algunos criterios, normas de operación e instancias que regularían el sistema.

Pero, ¿cuáles eran los objetivos y el contenido que planteaba el Estado en el SCC y cuándo se incorporó en el sector educativo? ¿Cuáles fueron los impactos para los trabajadores de la educación?

El sigilo con el que actuó el gobierno en la instrumentación del SCC dejó muchas interrogantes. Ahora, se podrían enumerar algunos elementos de respuesta a las cuestiones anteriores en los términos siguientes:

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1. El SCC se experimentó en la Segunda Guerra Mundial en el ámbito de la administración del personal civil en algunos de los gobiernos aliados (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra). La experiencia de disciplinamiento de la fuerza laboral civil y la elevación de su rendimiento a partir de una relación laboral individual basada en los estímulos a la productividad, sirvió de base para su extensión en otros lugares y circunstancias.

En el caso de México, experiencias similares se aplicaron en la posguerra, en el ámbito del personal de confianza -los llamados cuellos blancos- de las empresas transnacionales. Los sindicatos, aún los más oficialistas, mostraron renuencia ante la posibilidad de la aplicación de este sistema, en virtud de que éste conlleva la desaparición o cuando menos, la marginación del papel del sindicato. Sin embargo, en un período de crisis económica, los sindicatos, en su mayoría, pasan a una posición defensiva y de repliegue. En esas condiciones los capitalistas y/o el Estado, en su caso, pueden promover cambios de fondo en las relaciones laborales y en la base jurídica correspondiente. Para el caso de México, la resistencia sindical que a pesar del reflujo se manifestó, y el carácter inconstitucional del SCC, fueron factores que influyeron seguramente para que éste no cristalizara en una nueva ley de carácter federal como se pretendía.

Sin embargo, a partir de 1985 se instaló la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, con la participación marginal permanente de la FSTSE en los órganos de decisión y con la Dirección General (de carácter decisorio y operativo) en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) cuyo titular a la sazón era Carlos Salinas de Gortari.

2. Los objetivos fundamentales del SCC son la elevación de la productividad, el abatimiento del precio de la fuerza de trabajo y la eliminación de la fuerza de trabajo excedente, mediante el establecimiento de una relación individual, directa entre trabajador y patrón, en la que el motor fundamental es el despliegue de la competitividad del trabajador frente a otros trabajadores y la base de cálculo de las remuneraciones es el grado de productividad alcanzado en cada momento por el trabajador.

### *La parte técnica del SCC*

El sistema del SCC funciona con base en un "perfil de puesto"; entendiendo por puesto, la unidad de trabajo específica e impersonal como base de la organización del trabajo en la institución. El perfil de puesto se integra con una descripción genérica de las actividades, en la que se plasma la esencia del puesto; además contiene una descripción específica de las actividades que se deben cubrir en él de manera diaria, periódica y eventual. Con base en la descripción de actividades, se determina el perfil de especificaciones o requisitos que mínimamente debe cubrir la persona que ocupe el puesto, en términos de escolaridad, experiencia, preparación, habilidades, desempeño cuantitativo y cualitativo y otros factores que las condiciones de trabajo de la institución hagan necesarios.

Todo el proceso de diseño del sistema es realizado por las autoridades superiores de la institución a través de comités integrados por funcionarios que conocen cada ámbito de trabajo. El levantamiento de la información la realizan analistas y técnicos preparados al efecto.

Una vez que se tienen reunidos los perfiles de los puestos de la institución, éstos servirán de base para la administración del personal en todas sus fases.

La SPP planteó como fases del SCC la de Preempleo (reclutamiento, selección y contratación), la del Empleo (Inducción, capacitación, promoción, administración de sueldos y relaciones laborales) y Posempleo (retiro del trabajador en todas sus modalidades)<sup>22</sup>.

*En el reclutamiento*, el perfil de puesto servirá para determinar las características a demandar a los solicitantes de empleo al presentarse una vacante, ya que ésta cuenta, desde luego, con el perfil de puesto exigible.

Este sistema violenta el Reglamento de Escalafón, en tanto que no permite el corrimiento escalafonario tradicional sino que somete a concurso la plaza vacante, pudiendo "ganarla" el mejor candidato (incluso externo a la institución).

*En la selección*, el perfil de puesto es el instrumento que determina el tipo de exámen a aplicar a los aspirantes, de acuerdo con las calificaciones que se esperan según lo establecido en el perfil de puesto.

En el manejo de libre mercado sobre el que se sustenta el SCC, el patrón puede escoger con los métodos que él considere, a quien mejor cubra el perfil del puesto. Se abre la posibilidad de que no sólo se apliquen los ya tradicionales exámenes sobre embarazo (a las aspirantes del sexo femenino), sino como lo hacen diversos patrones del sector privado: exámenes psicométricos, de conocimiento, médicos y socioeconómicos.

En los concursos de oposición, por ejemplo, es raro que el sindicato pueda designar a un perito académico que garantice la pertinencia de los procedimientos y de los contenidos de los interrogatorios.

*En la contratación*, el perfil de puesto, de acuerdo con la ubicación salarial que se le ha asignado, determina el salario de ingreso del trabajador seleccionado y los términos de los deberes laborales que habrá de cumplir y que en lo general quedarán especificados en el contrato de trabajo.

La disposición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sobre la inamovilidad del trabajador en su plaza una vez transcurridos seis meses y un día de labores, ha quedado eliminada en los hechos ante la práctica cada vez más extendida de los contratos "temporales" renovables. Estos son ilegales de origen en tanto que jurídicamente lo que determina la vigencia de la relación laboral es la existencia de la materia de trabajo y no los documentos que, en contrario, el patrón haga firmar al trabajador

*En la inducción*, el perfil de puesto explica por escrito al trabajador cuales son sus responsabilidades y actividades y los términos de sus realización.

La inducción al ser un trámite unilateral del patrón, permite que sea utilizada para aleccionar o intimidar al nuevo trabajador, lejos de ser un instrumento de adaptación del mismo a su puesto de trabajo.

*En la capacitación,* el perfil determina el nivel y las áreas de desarrollo cognitivo que debe alcanzar el trabajador y las habilidades y experiencia a desarrollar para desempeñar eficazmente el puesto y/o para promoverse a otros puestos. Es claro que la capacitación se ha convertido en una obligación a cubrir por el trabajador (si quiere promoverse), la cual ha de ser cubierta económicamente por él dentro de su tiempo destinado para el descanso.

La capacitación del trabajador como una obligación del patrón está prevista en la Fracción XIII del apartado "A" del Artículo 123 constitucional y en la Fracción VII del Apartado "B" del mismo Artículo. En este último caso se señala la obligación del Estado de organizar escuelas de administración pública. En el sector educativo, el espíritu de estas disposiciones es radicalmente violentado.

*En la administración de sueldos,* el perfil de puesto sirve de base para determinar los factores de evaluación de las calificaciones del puesto y a partir de ello, determinar la escala de remuneraciones de la institución, con los grupos salariales pertinentes.

Para determinar el valor o peso relativo de cada puesto, se usa comunmente un sistema de puntos. De acuerdo con las especificaciones o factores seleccionados para elaborar los perfiles de puesto de determinada institución, se asigna un valor relativo (porcentual) a cada uno de ellos (escolaridad, preparación, etc.) como parte constitutiva del valor total de los puestos. Y a cada uno de los factores se le aplica una escala valorativa en grados (a cada grado corresponderá un valor en puntos).



Con la escala valorativa general, se hace una "valuación" de cada puesto, determinando en cada uno, el grado y puntaje que le corresponde en cada factor de acuerdo con el peso que tiene en cada caso. (tipo de actividades, carga de trabajo, nivel de responsabilidad, preparación y escolaridad requeridas, etc.). Esta valoración y el puntaje a asignar se hace en el seno de los comités de evaluación de la institución y es independientemente de las personas que ocupan cada puesto en la realidad.

Una vez definido el "valor" total de cada puesto en puntos, se elabora una lista decreciente con el valor en puntos de cada uno de los puestos, especificando el sueldo del tabulador que corresponde actualmente a cada uno; así es posible elaborar un sistema de coordenadas, en el cual, en el eje de las abscisas se ubica la escala de puntos y en el de las ordenadas, los sueldos. Con base en ello, se ubicará cada puesto en el punto correspondiente y mediante la aplicación del modelo matemático de mínimos cuadrados, se puede elaborar la línea tendencial que servirá de guía para ubicar (por parte del comité de evaluación correspondiente), a cada grupo salarial de acuerdo con la tendencia general y la homogeneidad numérica de los datos obtenidos. En cada grupo de salarios, estará definido un mínimo de puntos para acceder a él y un máximo para permanecer en él. Rebasado éste último, se supone que el trabajador deberá ser promovido a un puesto de otro grupo salarial. Igualmente el grupo salarial determina el salario de ingreso del trabajador y el máximo al que puede aspirar mientras permanezca en él.

Una vez establecida la escala de los grupos salariales, se pueden considerar o no los datos de los salarios del mercado de trabajo para cada puesto a fin de hacer los ajustes correspondientes, de acuerdo con la

política salarial de la institución. Es decir, si se desea ubicar la tendencia salarial de la institución igual, por encima o por debajo de los salarios prevalecientes en el mercado de trabajo para puestos equivalentes. Para los estudios de mercado de trabajo se utilizan los perfiles de puesto, usando destacadamente las descripciones genéricas de los puestos y las especificaciones básicas seleccionadas de los mismos.

Una vez definidos los grupos salariales de la institución, se determina cuáles puestos han quedado "sobre-pagados" y cuáles sub-pagados". En el primer caso, estarían los puestos cuya ubicación en el sistema de coordenadas quedó por encima del grupo salarial que le correspondería de acuerdo con los puntos alcanzados por el puesto en cuestión y el caso de los puestos sub-pagados sería el de aquellos que resultaron ubicados por debajo del grupo salarial que les correspondería de acuerdo con el puntaje alcanzado.

En el primer caso, la institución puede optar por dos caminos: uno, el de no otorgar aumento salarial alguno a los puestos sobrepagados, esperando a que el movimiento general de aumentos salariales por costo de vida (el cual elevará progresivamente con el tiempo a toda la escala salarial), "absorba" al puesto sobre-pagado hacia el interior del grupo salarial correspondiente y dos, modificar el contenido del puesto elevando su peso relativo con nuevas responsabilidades y tareas, con lo cual se hace acreedor a una valuación mayor en puntos, adquiriendo con ello, la posibilidad de pasar a un grupo salarial superior.

Los movimientos anteriores en la administración pública, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, dieron lugar a retabulaciones salariales que

permitieron el otorgamiento de aumentos salariales "por única vez" hasta de 100% en algunos puestos. Ello contribuyó a que los trabajadores de diversas instituciones aceptaran la compactación de tabuladores y la aplicación del sistema, aún cuando posteriormente resintieron los demás efectos para los que está diseñado el mismo.

El funcionamiento permanente del sistema con base en la escala de sueldos anterior, consiste en la calificación periódica de los trabajadores que ocupan cada puesto para determinar si corresponde o no un incremento salarial. Por lo anterior, el complemento "natural" de este sistema es la práctica de la calificación de "méritos" individuales, en la cual el comportamiento laboral del trabajador es "medido" en razón de los parámetros del perfil de su puesto, también con una ponderación que generalmente está basada en un sistema de puntos.

La aplicación del SCC ha experimentado variaciones significativas de una institución a otra, tanto en los criterios y mecanismos de funcionamiento, como en el grado de participación de los sindicatos en todo el proceso. Con el tiempo éstos han logrado en diversos casos incidir en mayor o menor grado, en la determinación en las decisiones de los comités constituidos para el funcionamiento del sistema.

El SCC vino a violentar el principio constitucional de "a trabajo igual, salario igual" y le significó al Estado un ahorro enorme de recursos, toda vez que los aumentos generales se restringieron a su mínima expresión, dentro de la política de control de la inflación y abaratamiento del precio de la mano de obra mexicana; haciendo valer este factor como una ventaja comparativa frente a otras economías.

La asignación de aumentos diferenciales mediante el sistema piramidal del SCC y sobre la base de los resultados de la competitividad productiva de la fuerza de trabajo, hizo insignificante el papel de gestión y presión por aumentos salariales por parte de los sindicatos.

Quizá una de las fallas más importantes del SCC desde su aplicación inicial fué el de sustentarse en el deterioro drástico de los salarios de los trabajadores. Ello significó para los mismos un sistema de sobrevivencia desesperada más que de estímulo y emulación positiva para la productividad. Si a ello se agrega la estructura corrupta de las relaciones obrero-patronales en el sector público mexicano, podría comprenderse porqué no se registraron resultados espectaculares en este aspecto.

*En las relaciones laborales,* el perfil de puesto es la base para la resolución administrativa de los litigios entre trabajador y patrón. En los documentos de la SPP no aparece en ningún momento mencionado el papel del sindicato en el funcionamiento de SCC. Todavía más, en el folleto explicativo oficial, se señala la opción que tiene el trabajador de, en su caso, ante la no solución interna de los conflictos dentro de la institución donde labore, podrá procesar sus inconformidades ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje<sup>23</sup>.

Es conocido que en la instancia jurídica recomendada por la SPP los trabajadores rara vez obtienen sentencias favorables, después de años de litigio. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ha sido juez y parte, en tanto que igual que las dependencias cuyos actos impugnan los trabajadores, pertenece a la estructura del estado y se encuentra

directamente controlada por el Poder Ejecutivo Federal, quien es en el SCC el patrón general de los trabajadores.

*En el retiro del trabajador,* En el marco del SCC el Estado ha importado el esquema experimentado en Chile durante la dictadura militar: el SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR), consistente en privatizar el conjunto del sistema no sólo de retiro (jubilación, incapacidad, retiro voluntario, muerte, edad avanzada, etc.) sino el paquete de seguridad social para el personal en activo y el régimen de adquisición de vivienda. Todo ello se transfiere a los bancos privados a través de fideicomisos que administran el fondo acumulado de los trabajadores. Estos, en el caso del retiro, tienen derecho a recibir por única vez, en sustitución de las actuales pensiones para ellos y sus familiares, una cantidad como indemnización total.

La indemnización recibida por única vez por el trabajador o sus deudos, no es suficiente para equiparar el de por sí magro ingreso que actualmente paga periódicamente el ISSSTE por concepto de pensiones y el cual percibe el trabajador en retiro mientras vive o sus deudos una vez que éste fallece.

#### *La respuesta de los trabajadores ante el SCC.*

A pesar del ambiente de reflujo del movimiento social que se vivía en 1984, durante varios meses se analizó el proyecto del régimen en el seno de los sindicatos de trabajadores al servicio del estado. Incluso, la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) siendo un órgano oficialista abordó defensivamente el proyecto de SCC, resolviendo en su XII

Consejo General de abril de 1984 el compromiso de defender todas y cada una de las conquistas laborales alcanzadas en lo general en el apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución General de la República y las conquistas logradas por cada uno de los sindicatos federados en los reglamentos particulares.

Los días 6 y 7 de octubre de 1984 se realizó el I FORO SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA en la Ciudad de México<sup>24</sup>, en el que participaron varias decenas de sindicatos afectados, mayoritariamente de filiación independiente aunque también oficialistas. Este Foro registró bien el significado del proyecto en cuanto las modificaciones profundas que implicaba acerca de las relaciones laborales y sobre el papel de los sindicatos.

Estos fueron los acuerdos principales<sup>25</sup>:

"1. Es necesario conquistar el **derecho a la bilateralidad** amplia y plena en la relación laboral entre el estado y los trabajadores por el contratados."

"3. Se establece que no se está en contra del establecimiento del Servicio Civil de Carrera, sino en la formulación unilateral del mismo que conculca los derechos adquiridos a través de la lucha sindical..."

"4. Se considera que la formulación y aplicación del sistema del Servicio Civil de Carrera se ha venido haciendo sobre la base de un absoluto hermetismo, por lo que los trabajadores al servicio del Estado desconocemos con detalle el diseño y el contenido de los instrumentos que se han elaborado por la Dirección General del Servicio Civil de la SPP..."

Además, se hizo un extenso planteamiento de problemas laborales en los que tendrían que participar bilateralmente los sindicatos. Ello se refiere en realidad a todo el proceso inherente a la administración de personal, desde el reclutamiento hasta la terminación de los servicios de los trabajadores.

Firmaron los resolutivos del I Foro más de treinta sindicatos, incluyendo al SUNTU, el cual en ese tiempo representaba a más de veinte sindicatos universitarios<sup>26</sup>. Después de esta iniciativa no hubo continuidad en la respuesta de los sindicatos. La estrategia, por parte del gobierno, de instrumentar el SCC por la vía de los hechos, sin modificar la legislación laboral y negociando casuísticamente con los sindicatos, fué un factor que explica la ausencia de respuestas generalizadas como las que se intentaban desplegar en el Foro de referencia. Otro factor importante fué la coyuntura misma de desmovilización que se experimentaba después de las oleadas de inconformidad de 1983 y de la respuesta represiva de parte del Estado que se prolongó hasta entrado el año de 1984.

3. Para el caso del sector educativo, desde 1983 se inició en el nivel de educación superior la aplicación del modelo del SCC. El Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) fueron de las primeras instituciones en experimentarlo. La respuesta del SNTE en todos los casos fué de aceptación. La resistencia se manifestó en el ámbito de las delegaciones sindicales respectivas, las cuales lograron incidir de manera desigual en el proceso de implementación.

Respecto de la educación básica, (preescolar, primaria y secundaria y servicios afines) el gobierno de De la Madrid puso en marcha a partir del 1

de noviembre de 1987 un sistema aproximativo al SCC, llamado "Esquema de Educación Básica"<sup>27</sup>. Se trata de un sistema de remuneraciones enfocado a:

1. Responder salarialmente a los diferentes niveles de formación en el marco de la implementación de la licenciatura como nuevo nivel formativo mínimo del magisterio, resolviendo las diferencias correspondientes con los maestros en servicio que poseían un menor nivel formativo.
2. Comprometer a los maestros con la realización de actividades curriculares.
3. Estimular la capacitación y actualización del magisterio en la perspectiva de elevar su productividad y eficacia.
4. Simplificar la administración del tabulador, especialmente en secundaria.

De acuerdo con el Esquema, la asignación de plazas en la educación primaria<sup>28</sup> se definió como sigue:

>Plaza inicial, para egresados de Normal Básica, en Preescolar o Primaria (con estudios de 2, 3 y 4 años); o bien, de nivel licenciatura, sin necesidad de experiencia previa en la SEP.

>Plaza de jornada de 3/4 de tiempo en curso para fortalecimiento curricular, para egresados de Normal Básica de Preescolar o Primaria, con estudios de Licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior.



>Plaza de tiempo completo (doble plaza), para egresados de licenciatura, con experiencia en SEP a partir de 2 años de servicios ininterrumpidos.

En este Esquema, para la asignación de la plaza de 3/4 de tiempo se aplicó un criterio de equivalencias entre los años de servicios con respecto de la escolaridad. De esta manera, se hacían acreedores a este tipo de plaza los maestros que reunieran los requisitos siguientes:

De 2 a 5 años de servicios ininterrumpidos y dos años de estudios de Licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior.

De 6 a 10 años de servicios ininterrumpidos y un año de estudios en la Licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior.

En cuanto a las actividades que se cubrirían dentro del concepto "cocurricular", para las plazas de 3/4 de tiempo y las de tiempo completo (doble plaza), éstas serían las siguientes<sup>29</sup>:

1. Elaboración de material didáctico.
2. Visitas domiciliarias de aquellos alumnos que presentan problemas de aprendizaje y/o conducta.
3. Manejo de las bibliotecas escolares.
4. Formación, asesoramiento y supervisión de círculos de estudios.
5. Reafirmación de conocimientos con el grupo.
6. Regularización y nivelación del grupo en su conjunto.

7. Revisión y preparación del avance programático.
8. Programación y revisión de la evaluación.
9. Aplicación de programas de prevención a la reprobación y/o de nivelación de reprobados.
10. Promover la cooperativa escolar.
11. Formación, cuidado y conservación de los huertos y parcelas escolares.
12. Promoción de campañas de mejoramiento integral de la comunidad.
13. Realización de campañas de mejoramiento integral de la comunidad.
14. Realización de actividades tendientes a elevar la producción y la productividad.
15. Formación del hábito del ahorro escolar de todo el plantel.
16. Enseñanza de las actividades manuales.
17. Cuidado ecológico.
18. Actividades deportivas.
19. Fomento de las relaciones humanas entre la comunidad y la escuela.
20. Llevar a cabo actividades dentro del programa de seguridad y emergencia escolar.

Lo anterior significó un incremento cuantitativo y cualitativo para los maestros, en la perspectiva de lograr su mayor flexibilización y rendimiento laboral, sin que se equipararan tales incrementos con la compensación económica equivalente.

En el caso de la educación secundaria, se aplicó el Esquema hacia todas las modalidades de la misma, con las respectivas variantes, estableciendo tres definiciones:

1. Compactación de las plazas-horas en el subsistema de educación secundaria diurna.
2. Estandarización de plazas iniciales y de la línea escalafonaria en el subsistema de educación secundaria diurna.
3. Asignación de horas para el desempeño de actividades cocurriculares en educación secundaria, secundaria técnica y telesecundaria.

En este caso, se otorgó un máximo de 7 horas adicionales para actividades cocurriculares. Tales actividades fueron las mismas que en el caso de la educación preescolar y primaria, salvo las siguientes (asignadas específicamente para secundaria)<sup>30</sup>:

1. Asesoría a grupos.
2. Asesoramiento de la mesa directiva de la sociedad de alumnos y de padres de familia.
3. Participar en el consejo técnico de la escuela.
4. Aplicación de exámenes extraordinarios.

En telesecundaria se definieron tareas específicas de acuerdo con la rutina académica de esta modalidad.

En cuanto al personal de dirección y supervisión, se asignaron compensaciones adicionales por la dirección, coordinación, supervisión, evaluación y control de las actividades cocurriculares (AC)<sup>31</sup>.

Los resultados de la aplicación del Esquema de Educación Básica, de 1987 a 1992, fueron magros. Permitieron resolver en gran medida la problemática salarial desprendida de la coexistencia de maestros con muy

diversa formación y especialmente la contradicción entre las remuneraciones de maestros con muchos años de antigüedad pero sin estudios de licenciatura (la mayoría del personal en servicio) y el ingreso percibido por los nuevos licenciados, el cual no era muy alto pero proporcionalmente superior a la percepción de las generaciones previas a la licenciatura. Sin embargo, no se resolvió el problema de fondo: la baja remuneración en general del magisterio. Ello fué tan patente que se expresó en la explosión generalizada en la primavera de 1989.

El intento de estimular la capacitación y actualización del magisterio surtió un efecto significativo pero insuficiente. La matrícula de la UPN, por ejemplo, experimentó un crecimiento importante, pero no alcanzó a representar más allá del 10% del magisterio en servicio. La burocratización del sistema de estímulos económicos por estudios obstaculizó el cumplimiento de las metas del gobierno.

La compactación de horas en secundarias representó un ensayo de lo que sería en parte la Carrera Magisterial en ese nivel.

Las actividades cocurriculares expresaron en la práctica el desorden en el cual se presentaron en el documento oficial. No hubo definición de prioridades y su puesta en marcha quedó a la deriva. De hecho, no expresaron un cambio sensible en el quehacer del docente. La mayoría de dichas actividades las realizaban los maestros rutinariamente antes de la implantación del Esquema. La estructura sindical que continuaba con una inercia de corporativismo corrupto estaba imbricada con las funciones de supervisión de la SEP y no permitió una aplicación objetiva y honesta de las disposiciones previstas para estas actividades. La función de

evaluación de las mismas evidentemente no se realizó de acuerdo con el Esquema. Este anticipó también los términos en que la Carrera Magisterial buscaría encausar la evaluación del trabajo del maestro.

La causa fundamental de que el Esquema de Educación Básica no funcionara se debió a que se trató de un proyecto de alcances muy limitados que no resarcía, con mucho, la enorme pérdida experimentada en el salario real de los maestros y esencialmente se trataba de una solución impuesta desde los escritorios.

Para el mes de abril de 1989, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, encabezado por el Secretario General, J. Refugio Araujo del Angel, recién electo en el XV Congreso Nacional Ordinario difundía al magisterio la propuesta de la SEP de construir el *salario profesional y establecer la Carrera Magisterial*<sup>32</sup>. En la comunicación del CEN del SNTE se aclara que tales medidas son "...aspiraciones reiteradamente planteadas por los maestros de México (sic)".<sup>33</sup>

El anuncio del CEN del SNTE coincidió con el levantamiento en lucha sindical de cientos de miles de maestros convocados por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a movilizarse para exigir aumento salarial y democracia sindical. En ese marco, la respuesta del Gobierno de Salinas de Gortari fué: un aumento del 10% general además de lo ya anunciado por la SEP al CEN del SNTE.

El paquete salarial de respuesta consistía en tres elementos:

1. La reconfiguración del sueldo tabular que lleva implícito un incremento al mismo.

2. La creación de un concepto específico y exclusivo del magisterio, denominado Asignación Docente.

3. La consolidación de algunos conceptos de prestaciones específicas del magisterio, seleccionándose -en este primer paso-, aquella que es general a todas las categorías docentes (Material Didáctico).

Lo real es que esta respuesta no satisfizo la expectativas del magisterio y las movilizaciones crecieron en abril y mayo con tal fuerza que obligaron al gobierno a elevar la oferta de aumento general del 10 al 25%, rompiendo con ello el tope salarial impuesto para ese año y sentando el precedente para la extensión de este monto de aumento a otros sindicatos del sector público. Esta experiencia de ninguna manera significó el deterioro de las finanzas públicas o del plan de recuperación que se propuso el régimen en el Plan Nacional de Desarrollo en febrero de 1988.

Además de la conquista salarial, el magisterio insurgente, conquistó las secciones 7 de Chiapas, 22 de Oaxaca, 9 del Distrito Federal y logró avances significativos en Michoacán y Guerrero. En contrapartida, el régimen aprovechó para realizar un cambio de dirección en el SNTE, (Araujo, el incondicional de Carlos Jonguitud Barrios, por Elba Esther Gordillo Morales), lo que le permitió tomar la ofensiva política hacia el interior del SNTE y hacer avanzar las reformas estratégicas en el sector; dos de las más importantes eran precisamente el establecimiento de la Carrera Magisterial y la descentralización del sistema en la educación básica. Esta última, entre otras cosas, impediría en adelante la concentración de la fuerza magisterial nacional en el corazón del país.

La nueva dirección del SNTE encabezada por Elba Esther Gordillo prosiguió con el discurso iniciado en la gestión anterior sobre la Carrera Magisterial y el Salario Profesional. Se anunció la instalación de la Comisión Mixta SEP-SNTE para el establecimiento de la Carrera Magisterial y en cuanto al salario profesional, el CEN del SNTE planteó la necesidad de un incremento progresivo hasta alcanzar cuando menos 4 salarios mínimos en promedio. Esta meta se habría de alcanzar el 16 de mayo de 1994 para el 72% del magisterio, siendo el salario para la plaza inicial, de 3.3 salarios mínimos.<sup>34</sup>

La Carrera Magisterial (CM) fué diseñada prácticamente en secreto por la Comisión Mixta SEP-SNTE constituida al efecto desde 1989; sería hasta 1992 cuando se anunciaría la puesta en marcha de ese sistema. Su contenido y procedimiento se apegó en lo general a los términos en que se aplicó el SCC desde 10 años antes. Y aquí cabría dar una respuesta sobre porqué si este sistema se aplicó en el nivel superior de educación desde 1983, se extendió su vigencia hacia la educación básica hasta después de una década. Al respecto se apuntan como factores explicativos los siguientes:

1. El poder del grupo hegemónico en el SNTE, aunque sometido a los designios del Estado, conservaba una estructura de poder político y sindical sumamente centralizada, basada en fuertes redes de corrupción que lastraban toda la actividad educativa del gobierno a nivel nacional. Ello era contradictorio con el espíritu de competitividad, eficiencia y comportamiento laboral individual del trabajador que animaban a la C.M. De hecho, ya en el inicio del régimen de Salinas se expresa la convicción de "modernizar" también el papel de los sindicatos mexicanos para hacer

viabile la reestructuración productiva de corte neoliberal impulsada desde 1983. El desplazamiento de la antigua dirección sindical en el sindicato petrolero y en el SNTE, dejaron claro que el régimen buscaría construir un "nuevo sindicalismo".<sup>35</sup>

2. La erosión del ingreso magisterial durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid, era un factor altamente negativo como base de referencia para implantar un sistema de remuneraciones de por sí polémico y conflictivo.

3. Los problemas de orden técnico y administrativo. El sistema educativo nacional carecía de una infraestructura de organización y comunicación que garantizaran una puesta en marcha exitosa y un seguimiento eficaz de las acciones de la CM. Su operación dentro de una estructura educativa altamente centralizada, ofrecía obstáculos prácticamente insalvables si se pretendía que el proyecto se consolidara. Por ello, la CM tuvo que esperar el avance del proceso desconcentrador del aparato educativo y por ello, al tomarse la decisión de descentralizar la operación de la educación básica y la formación de docentes en el país, dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el 18 de mayo de 1992, se incluyó la decisión de iniciar la operación del sistema de CM.

Para mediados de 1989, el régimen había desmantelado el cacicazgo de Jonguitud Barrios, nacido del mismo Estado; había desactivado, por la vía de la negociación, el más grande movimiento magisterial desplegado en el país; con los incrementos de mayo de ese año, se había empezado a revertir, aunque de manera inicial, el profundo deterioro salarial del



magisterio y se abrían las condiciones para acelerar el proceso de descentralización del sistema educativo y para la aplicación de la CM.

### CARACTERISTICAS E IMPACTOS FUNDAMENTALES DE LA CARRERA MAGISTERIAL (CM)

El objetivo general de la CM se planteó como: "Elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores de la educación".<sup>36</sup>

No sería posible aún obtener un saldo definitivo sobre el grado de cumplimiento del objetivo general de la CM; sin embargo, respecto de los objetivos particulares y los términos en que se ha desplegado su operación, si es posible establecer algunos elementos valorativos. Ello podría indicar preliminarmente la perspectiva posible que tiene en su conjunto la CM.

Los objetivos particulares de la CM de acuerdo con la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial (CMSSCM) fueron<sup>37</sup> (las cursivas no son del original) :

- "A) Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los *mejores* maestros."
- "B) Reforzar el interés en la *actualización* profesional del magisterio al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente."

- "C) Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de *actualización*."
- "D) Promover el *arraigo profesional y laboral* de los docentes en el nivel educativo y en el lugar donde trabajan, reconociendo a aquellos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en *comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa*, con base en los criterios definidos por la Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial (CMSSCM)."
- "E) Generar esquemas que promuevan una más amplia participación del maestro en la escuela y la comunidad propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente de manera que se logre *revalorar el esfuerzo y la participación social del maestro*."<sup>38</sup>

En relación con los principios generales para el ingreso y la promoción de la CM, destacan los siguientes aspectos:<sup>39</sup>

"1. Podrán participar en la Carrera Magisterial todos los maestros de educación básica que cuenten con nombramiento definitivo (código 10) o provisional sin titular (código 95)<sup>40</sup>,

"2. Para el ingreso a la Carrera Magisterial, todo el personal docente de educación básica con plaza inicial que desee incorporarse deberá:

2.1 Llenar la cédula de inscripción

2.2 *Demostrar mediante la presentación de la cédula, título profesional o certificado de estudios, la preparación profesional requerida.*

- 2.3 Acreditar satisfactoriamente la evaluación de conocimientos y aptitudes de los docentes interesados en incorporarse a la Carrera, mediante *examen aplicado por la SEP o autoridad educativa* para constatar la actualización y desarrollo académico propios del nivel educativo que imparte

La SEP y el SNTE integrarán una comisión mixta, con el propósito de definir los criterios para el diseño de la estructura general de los exámenes que la autoridad educativa formulará y aplicará a los docentes

- 2.4 Acreditar la antigüedad en el servicio docente que se establece en los requisitos.

- 2.5 *Contar con la acreditación de los cursos de actualización y superación profesional que la SEP o la autoridad educativa determinen, quienes formularán el programa integral de superación profesional detallando los criterios fundamentales de los cursos que formarán parte de este programa, con base en los cuales se definirán aquellos que serán tomados en cuenta en la evaluación global de la Carrera Magisterial."*

- "2.7 Durante cada ciclo escolar se harán las *evaluaciones al magisterio para determinar mediante los dictámenes quienes serán admitidos o promovidos al siguiente nivel.*"

- "2.10 ...A partir de la creación de la Carrera Magisterial el Esquema de Educación Básica se integrará a la propia Carrera Magisterial..."

- "2.11 El personal docente que durante el ciclo escolar correspondiente se ausente injustificadamente por 15 días hábiles o más, no podrá participar en ese año escolar en la Carrera Magisterial. *Tampoco podrá participar el personal*

*docente que deje de prestar servicios frente a grupo por obtener cambio de actividad, acuerdos presidenciales números 754 o 529, o licencia si goce de sueldo de 15 días hábiles o más"*

"1. Factores a evaluar..."

"Estos factores son:

- Antigüedad
- Grado académico
- Preparación profesional
- Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio.
- Superación del magisterio
- Desempeño profesional"

"I. PUNTUACION

La puntuación que le corresponde a cada factor de Carrera Magisterial es la siguiente:

Factor	Puntuación
Antigüedad	10
Grado académico	15
Preparación profesional	25
Acreditación de cursos de actualización y superación del magisterio	15
Desempeño profesional	35

II EVALUACION DE CADA FACTOR

## 1. Antigüedad..."

"Al profesor se le asignará un puntaje según sus años de servicio, para ingreso o promoción..."<sup>41</sup>.

## "2. GRADO ACADEMICO..."

"Grado de formación académica y profesional	Puntaje
Educación preescolar, primaria y grupos afines	
Normal básica	
(planes 2, 3 y 4 años)	09
Normal básica y licenciatura	11
UPN licenciatura	
pasante	10
titulado	11
Maestría	
no titulado	12
titulado	13
Doctorado	
candidato	14
titulado	15
Educación secundaria y grupos afines	
Normal superior o equivalente cursada no menor al 75% del programa de estudios	09
Normal superior o equivalente con el 100% de los créditos (sin título)	10
Normal superior o equivalente titulado	11
Maestría	
no titulado	12
titulado	13
Doctorado	

candidato	14
titulado	15

### 3. PREPARACION PROFESIONAL

Para la evaluación de este factor se aplicará un examen a los maestros que deseen ingresar o promoverse en la Carrera Magisterial. El examen será administrado por la Autoridad Educativa de la entidad federativa con base en los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Para la evaluación de los maestros se les ubicará en grupos de docentes considerando tanto el tipo, nivel y modalidad en el que laboran como las condiciones de oportunidad de superación y actualización de la localidad en que viven.

Para obtener el puntaje de este factor se aplicará la siguiente fórmula:

$$\text{puntaje} = \frac{\text{porcentaje de profesores con resultado igual o menor al resultado del maestro evaluado (\% acumulado)}}{100} \times 25/100$$

De tal manera que si, por ejemplo, el resultado del maestro se ubica en una posición en la que el 75% de los profesores del grupo que le corresponde obtuvieron un resultado igual o menor que el suyo, le corresponderán 18.75 puntos.

$$\text{puntaje} = 75 \times 25/100 = 18.75"$$

"4. ACREDITACION DE CURSOS, TALLERES, SEMINARIOS Y MODALIDADES AFINES DE ACTUALIZACION, CAPACITACION Y SUPERACION DEL MAGISTERIO..."

"Los 15 puntos que le corresponden a este factor se distribuirán en dos partes: 12 puntos se obtendrán acreditando los cursos programados por

la autoridad educativa y 3 puntos más con la acreditación de cursos extras, seleccionados por el profesor, siempre y cuando los contenidos de éstos estén vinculados con la materia y el nivel o grado que atienda el docente, y sean impartidos por instituciones reconocidas, para tal efecto, por la Autoridad Educativa en la entidad; así como los cursos programados por las jefaturas de sector o de enseñanza e inspecciones de zona que sean previamente autorizados por la autoridad educativa correspondiente.

Para el otorgamiento de los 12 puntos, se aplicará la siguiente fórmula:

$$\text{puntaje} = \text{ca} / \text{cp} \times 12$$

donde: ca = créditos obtenidos en cursos acreditados

cp = total de créditos en cursos programados por la autoridad educativa en el estado.

*El puntaje asignado al(los) curso(s) extra(s) nunca excederá de los tres puntos.*

## 5. DESEMPEÑO PROFESIONAL

Para la evaluación de este factor se ha diseñado un procedimiento, el cual se refiere detalladamente en el Anexo denominado Instructivo para la Evaluación del Desempeño Profesional del Docente. En este instructivo se ha planteado la necesidad de seleccionar un conjunto de elementos de la práctica docente que, al ser evaluados, permitan una valoración global del desempeño del profesor. Estos elementos o indicadores están agrupados en cuatro aspectos: **Planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje, Desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, Participación en el funcionamiento de la escuela y Participación en la interacción escuela-comunidad.** Para cada tipo y modalidad educativas

se han seleccionado los indicadores que permitan evaluar las peculiaridades de cada subsistema en cada uno de los aspectos mencionados."

Tomando en consideración los objetivos, las previsiones de la Comisión SEP-SNTE y los principios, y criterios anteriores en los que se asienta la CM, se hace pertinente una evaluación preliminar que contendría los planteamientos siguientes:

En cuanto a los objetivos

Objetivo A) *Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros.*

En virtud de que no todos los maestros pueden participar en el sistema, dado que existe en cada período de admisión al mismo un techo presupuestal que no permite la incorporación de todos los trabajadores y dado que los criterios de admisión a la CM implican un examen de conocimientos y la sanción de una Comisión Mixta SEP-SNTE por entidad, entre otros requisitos, no se tiene la seguridad que de verdad dentro de la CM están "los mejores maestros". Un criterio para determinar si están o no los mejores, tendría que tomar en cuenta necesariamente también a los usuarios del servicio educativo desde el momento en que se va a decidir el ingreso al sistema.

El hecho mismo que haya aceptados y rechazados en el sistema, impide que los no seleccionados se vean estimulados a mejorar su trabajo, puesto que si lo hacen, no recibirán el estímulo de los que si están dentro



de la CM. En los hechos, es muy frecuente conocer que en los centros de trabajo no hay diferencias en los esfuerzos laborales que destaquen a los maestros que están en la CM, respecto de los que no lo están. En muchos casos, el director de la escuela no está dentro de la CM y normativamente debe presidir el Organo Escolar de Evaluación de su centro de trabajo y participar en la determinación de quienes deben ser aceptados o promovidos dentro de la CM.

Quizá los dos más grandes problemas que atraviesa la CM desde la perspectiva misma de quienes la diseñaron y la dirigen, sean esos dos: la limitación presupuestal y el carácter discriminatorio y desestimulante que tiene en su operación.

Objetivo B) *Refórzar el interés en la actualización profesional del magisterio al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente.*

El grado de escolaridad de los maestros y aún los cursos de actualización no determinan necesariamente el nivel de calidad de su trabajo docente. Ya en el Esquema de Educación Básica se reconocía eso, haciendo equivalente los años de experiencia docente con los años de escolaridad. Los cursos de actualización requerirían una evaluación previa sobre las necesidades y expectativas de formación de los maestros en las condiciones concretas de las comunidades y escuelas en las que trabajan, para determinar si son o no pertinentes y si son un requisito para mejorar la calidad educativa. No se aprecia razonable la instrumentación de cursos de actualización no contrastados con las condiciones reales de la demanda.

Desde el punto de vista del costo de oportunidad, el maestro que puede asistir a cursos de actualización valora muy frecuentemente si le es conveniente o no, ya que independientemente de que sea gratuito, los costos de traslado, alimentos, etc., y el dejar de hacer otra actividad remunerada, lo desalientan frecuentemente para asistir a dichos cursos. La mínima proporción de docentes en servicio que asisten a los mismos en los Centros de Actualización del Magisterio, expresa las consecuencias de este fenómeno. Ello independientemente de que los estudios de mayor duración (maestrías, doctorados), son prácticamente inalcanzables para la inmensa mayoría del magisterio, no obstante que están previstos como requisitos para acceder a los niveles superiores de la CM.

Objetivo C) *Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización.*

Habría cierto grado de repetición de este objetivo con el anterior, en lo que se refiere a la estimulación por la actualización profesional. Habría que considerar, sin embargo, que el reconocimiento que implica la CM para el desempeño y permanencia del maestro en el servicio docente, está limitado a un reducido número de ellos que realmente perciben un ingreso significativo y no para la mayoría que se encuentra fuera del sistema o en los niveles inferiores de la CM.

Objetivo D) *Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo y en el lugar donde trabajan, reconociendo a aquellos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa, con base en los*

*critérios definidos por la Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial (CMSSCM).*

Un fenómeno extendido en el sistema educativo nacional durante los dos últimos sexenios (1982-1994), ha sido el de el agravamiento del desarraigo del maestro que labora en las poblaciones de menor desarrollo y su eventual sustitución con instructores comunitarios del CONAFE. Se ha dado la paradoja de que a un egresado de la licenciatura de educación preescolar o primaria, lo sustituye un joven que terminó los estudios de secundaria y que está dispuesto a impartir educación primaria con la perspectiva de recibir una beca mínima para cursar sus estudios de nivel medio superior y siendo apoyado con alimentos y hospedaje por la comunidad en la que presta sus servicios.

Las implicaciones de esta situación son cuando menos las siguientes:

Con la justificación de que existen sustitutos dispuestos a permanecer en esas comunidades, las diversas instancias de autoridad responsabilizan al licenciado, egresado de las escuelas normales, de preferir el desempleo a aceptar tales condiciones de trabajo. Sin embargo, el salario de este tipo de profesionista es normalmente más bajo que el de otras profesiones en el mercado de trabajo, sin que en ellas se les exija someterse a condiciones de aislamiento y de carencias para trabajar como las que se experimentan en dichas comunidades. Un ingreso justo ha resuelto siempre ese problema. El caso es que el Estado con las políticas salariales prevalecientes pretende responsabilizar a los maestros de la desatención con la que se ha tratado secularmente a esas comunidades.

Con la política vigente desde el período de la "Revolución Educativa" de "hacer más con menos", el régimen puede declarar que está cubierta la oferta educativa de primaria desde 1980, sin importar si esa oferta es con servicios de diverso grado de decoro y eficacia. Es obvio que a pesar de los esfuerzos que realizan los instructores comunitarios, no pueden reemplazar el papel del maestro como educador y orientador social de la comunidad, independientemente de los niveles de conocimiento que se pueden manejar en uno y en otro casos.

Otro factor de suma importancia en este problema es que entre más pobre es una comunidad, se ve obligada, dadas las políticas actuales, a cubrir un costo mayor que los usuarios del medio urbano. Con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se trasladó a millones de padres de familia una buena proporción del costo de la educación; sin embargo, son las comunidades más rezagadas económicamente las que tradicionalmente aportan más en proporción a sus ingresos, sea en efectivo o como sucede más regularmente, en especie y con trabajo "voluntario".

Pero existen aún situaciones más desfavorables en las que directamente se responsabiliza a los egresados de las normales que no aceptan estas opciones, por el hecho de que se mantengan escuelas cerradas en ese tipo de comunidades. La plaza asignada a la comunidad como oferta adicional para pagársela al maestro mientras acepte laborar ahí, no ha resuelto esta problemática.

Objetivo E) *Generar esquemas que promuevan una más amplia participación del maestro en la escuela y la comunidad propiciando un*

*mayor reconocimiento a la actividad docente de manera que se logre revalorar el esfuerzo y la participación social del maestro.*

La intención de articular más al maestro con la comunidad, tiene dos aspectos. Por un lado, la sobrecarga laboral que ha asumido la mayoría de los maestros para compensar el deterioro de su salario, le impide mantener una interacción estrecha con los padres de familia y con la comunidad y por el otro, a los padres de familia se les asigna fundamentalmente el papel de apoyadores materiales de la escuela. La Ley General de Educación de 1993 prohíbe expresamente<sup>42</sup> a las asociaciones de padres de familia su intervención en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

De acuerdo con la Comisión mencionada más arriba, "Los objetivos de la Carrera Magisterial permitirán, además del mejoramiento en la remuneración del maestro, incrementar la demanda vocacional por la carrera normalista; aumentar la eficacia del maestro como generador del proceso enseñanza-aprendizaje por medio de una actualización pedagógica efectiva sistemática y permanente; hacer viables la superación de la autoestima profesional, el sentimiento de seguridad y la actitud de superación de forma tal que generen, a su vez, la revitalización de la imagen del maestro como eje dinámico del proceso educativo; rescatar la espontaneidad e intensidad en la relación maestro-alumno-padre de familia, garantizando así un mayor rendimiento de la escuela pública a fin de optimizar la inversión educativa, y sistematizar la investigación educativa de la cual se genere la innovación como constante del quehacer educativo".

Las consideraciones anteriores no tienen un sustento serio en virtud de que la carrera normalista ha pasado a ser una profesión que compite con otras de mayor prestigio social y remuneración en el mercado de trabajo. Con el mismo número de años de estudio un egresado de otras carreras (Derecho, Arquitectura, Ingeniería, Contabilidad, Administración de Empresas, etc.) puede aspirar a lograr un puesto en una zona urbana, con perspectivas de mejor nivel salarial y movilidad en el ingreso, así como mayor estatus social que el asignado hasta hoy al maestro. Es obvio que aún siendo de nivel licenciatura, la profesión de maestro no alcanza el estatus social de las otras profesiones. Por todo ello, la matrícula no se incrementará a partir de los supuestos de la Comisión. Las normales seguirán recibiendo de todos modos cierta cantidad de aspirantes a maestros por la naturaleza especial de servicio social que tiene la profesión, lo cual atrae a personas con esas expectativas, a pesar de los bajos salarios.

Por otro lado, la superación de la autoestima profesional, el sentimiento de seguridad y la actitud de superación, son valores justamente contrarios a los que produce la CM. Todo aquel maestro que se somete anualmente a un examen de conocimientos (con reactivos estandarizados fuera de la participación de toda instancia académica local) como si fuera a ingresar apenas al servicio o como un alumno que va a ingresar a una institución educativa, ello como condición para participar en el concurso por estímulos que es la CM, debe sentirse defraudado en tanto que ello niega el sentido de haber estado practicando la docencia con cientos de niños, desde años atrás y haber cubierto un plan de estudios de educación normal, bajo las evaluaciones practicadas por el mismo sistema.

que ahora lo pone cada año en tela de juicio como condición para optar por una *posible* compensación adicional a su salario.

Tampoco debe ser estimulante de la seguridad y de la autoestima el someterse a un régimen de disciplina tal que le impide al trabajador solicitar una licencia de 15 días para atender cualquier problema, porque con ello pierde posibilidades de recibir la compensación esperada. O tener que someterse a una actualización con determinados y *exclusivos* cursos aprobados por las autoridades y establecidos en cierto tiempo y lugar. O estar expuesto a que dados los exámenes que aplique la autoridad a sus alumnos cada año (y cuyo diseño y seguimiento están fuera de su alcance desde luego), sea "reprobado" en la escala de 0 a 20 puntos en el renglón de "aprovechamiento escolar" del sistema de evaluación de la CM.

Aún cuando los parámetros con los que se estructuró y se puso en marcha la CM derivan del modelo de SCC ensayado desde 1983 y éste fué también el modelo con el que se construyó el nuevo sistema de remuneraciones en el nivel superior de educación, la versión aplicada en la educación básica es aún más agresiva en contra del trabajador. En el nivel superior de educación:

- No se coarta a la mayoría de los trabajadores la posibilidad de participar en el sistema
- No están sujetos a exámenes periódicos de conocimientos.
- Sus alumnos no están sujetos a exámenes externos para medir el aprovechamiento escolar y calificar al maestro.
- No se le mide la disciplina de asistencia y puntualidad con el rigor de la CM

- No pierden su opción de participar en el sistema por licencias de 15 o más días.
- No están sujetos a cubrir cursos de actualización bajo determinaciones estrictas y exclusividades dictadas por las autoridades.
- Las instancias sindicales superiores no participan abiertamente del mismo bando de las autoridades (entre otras cosas para determinar los exámenes que se les aplicarán a los trabajadores).
- Existen más opciones de apelación ante las arbitrariedades cometidas por las autoridades.

En los demás aspectos, en ambos niveles de educación se aplican los criterios y estrategias establecidos en el SCC.

Quedaría por último definir si como esperaba la Comisión, se optimizó la inversión educativa y se sistematizó la investigación educativa para la innovación constante del quehacer educativo. Sobre esto último no hay evidencia de que haya cambiado la prácticamente nula sistematización de la investigación educativa. Ni siquiera en las instituciones formadoras de docentes se ha dado ese paso. En cuanto a la optimización de la inversión educativa, es posible documentar la opinión de que no hay necesariamente una relación directa entre inversión de recursos y eficiencia en el sistema educativo, como ya se vió. Mucho menos si se procede de manera excluyente y desarticulada en cuanto a la canalización de estímulos a los docentes. Puede afirmarse que la CM más bien ha contribuido a derrochar recursos que a optimizarlos, si se toman en cuenta las consideraciones vertidas más arriba.



Se podrían establecer cuando menos tres factores posibles que explicarían el mínimo resultado que puede ofrecer la CM, en relación con la elevación de la calidad educativa y el bienestar y productividad de los maestros mexicanos:

1. La CM no se ha implantado sobre la base de un ingreso generalizado de nivel decoroso de los trabajadores de la educación, de modo que el sistema de estímulos individuales que conlleva, estimulara la participación creativa y espontánea del maestro hacia la mejora de su trabajo y no fuera como hoy, un paliativo al que se busca acceder desesperadamente para completar el raquítico ingreso que se percibe.

2. La marginación del papel del sindicato como representante legítimo de los trabajadores y la eliminación de formas de trabajo grupales en las que es posible la interacción del individuo y el grupo y por ende una evaluación simultánea en los dos planos, ha violentado una cultura enraizada en el magisterio. Este guarda a pesar de todo, respeto hacia las instancias sindicales, sobre todo a las más cercanas a la cotidianeidad de la base trabajadora. La CM se ha incrustado como un elemento de individualización y competencia, ya rebasados por las nuevas formas de entender las relaciones laborales en los centros de trabajo modernos.

En efecto, la lógica de explotación capitalista ha avanzado mucho más allá de la promoción de la competencia grosera de los trabajadores a nivel individual y se ha venido estimulando el desarrollo del trabajo en grupo, en el que se busca que el trabajador despliegue sus potencialidades.

Se da el caso de que se ha dividido a los colectivos de educadores en las escuelas, neutralizando el avance colectivo unitario que podría lograrse y que supuestamente se prevé en la Ley General de Educación de 1993.

3. El diseño en secreto de la CM similar a como sucedió con el SCC, ocasionó desconfianza natural en amplios sectores del magisterio y el contenido del proyecto ha confirmado que había razones para tal desconfianza. Quizá por la necesidad económica de los trabajadores la CM haya podido avanzar en una primera etapa, aún con grandes limitaciones e inconvenientes como los que se han apuntado; sin embargo, no tiene perspectivas de cumplir con objetivos de racionalización o elevación de la productividad en el mediano y largo plazos si no pasa por un proceso de legitimación y de replanteamiento con la participación de los trabajadores, de modo que sea una obra colectiva a emprender consensualmente.

Se podría decir que desde las mismas instancias que generaron el proyecto de CM se ha generado un emplazamiento para la sobrevivencia y el desarrollo mínimo de la misma, toda vez que se haya sujeta a las posibilidades presupuestales en un período crítico en el que ello está lleno de imponderables y de ajustes por la incidencia de otras prioridades del gasto de gobierno.

## **2.4 LA PRIVATIZACION, ¿POLITICA PARA EL SECTOR EDUCATIVO?**

El proyecto neoliberal contempló desde el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, el adelgazamiento del Estado. Por ello, el sector

educativo experimentó una fuerte reducción presupuestal durante todo ese sexenio. Para el período de Salinas de Gortari, se busca institucionalizar la diversificación del financiamiento para la educación y ello se explicita en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establece que se va a : "*propiciar una mayor participación social* y de los distintos niveles de gobierno en el compromiso de contribuir, con su potencial y *sus recursos* a la consecución de las metas de la educación nacional."<sup>43</sup> y más tarde, se eleva a rango constitucional, con la reforma del Artículo 3o., la apertura para que los particulares puedan impartir educación en todos los niveles. Ello será recogido por la Ley General de Educación de julio de 1993.

La posición del SNTE al respecto, refleja la actitud de los sectores sociales y políticos opuestos al sentido de la reforma. En el caso del Sindicato, sin embargo, hubo un disciplinamiento político hacia la decisión del Estado por tener una Dirección Nacional subordinada hacia éste. Su preocupación sobre la polarización experimentada en la educación está sesgada hacia lo privado y lo público. A propósito de la reforma del Artículo 3o. Constitucional se manifestó pragmática y globalmente en defensa de la educación pública. Sobre el riesgo de privatización de la misma expresó: "Evitaremos el riesgo de que el descuido de la escuela pública convierta a la escuela privada en instrumento único de reproducción de grupos dirigentes del país en la política, la ciencia, la cultura y las actividades productivas. El derecho a una educación moderna es de todos los niños y jóvenes mexicanos." (Desplegado del CEN del SNTE dirigido a los trabajadores de la educación y a la opinión pública; La Jornada, 17 de diciembre de 1991, p.26)

Una de los datos más importantes encontrados en la realización de esta investigación es que la segmentación y polarización del sistema educativo entre educación pública y privada no avanzó en el período de ajuste de manera relevante desde el punto de vista cuantitativo. (cuadro 19). Ello seguramente se debe a que la reducción del ingreso de la población no permitió la transferencia significativa de la matrícula; salvo en casos extremos en los que se clausuraron ciertos servicios de educación pública y se abrieron otros equivalentes de carácter privado.<sup>44</sup>

Durante el período de 1982 a 1992 se observa una significativa transferencia del peso de la participación del gasto de la SEP hacia el sector privado, llegando el punto culminante en 1990 cuando la participación de la SEP fué del 60.9% del gasto educativo total y el gasto particular fué de 8.3%, a diferencia de 1982, cuando las proporciones habían sido de 71.5% y 5.1%, respectivamente. El gasto particular había avanzado sostenidamente desde 1984, hasta 1990, inclusive; sin embargo, hacia el final del período, la tendencia se revierte y al tiempo que avanza la cuota que cubre la SEP, disminuye sensiblemente la participación del gasto particular (ver el cuadro mencionado).

Resalta en este período la reducción del ya de por sí insignificante gasto a cargo de los municipios. Ello implica un obstáculo grave para que la instancia municipal ejerza su soberanía en este importante sector y significa un enorme reto para el proceso de descentralización en marcha. Claro que si la descentralización de recursos llega al municipio como llegó a las instancias estatales de gobierno, es decir con los candados impuestos por la normatividad nacional, la descentralización tendrá un contenido sumamente limitado. Se supone que la soberanía municipal es la

que tendría que definir los programas de desarrollo educativo a partir de la problemática socioeconómica concreta y de las líneas de desarrollo educativo que deben dar respuesta a la misma.

Cuadro 19

**GASTO EDUCATIVO POR CONTROL ADMINISTRATIVO**  
**1982-1992**  
**(Millones de pesos constantes de 1982)**

AÑO	Gasto educativo total	% gasto SEP/gasto total	% Gasto otras secretarías/gasto total	% Gasto estatal/gasto total	% Gasto municipal/gasto total	% Gasto particular/gasto total
1982	515,327	71.5	9.1	13.2	1.1	5.1
1983	354,221	72.5	9.5	12.3	1.1	4.6
1984	411,044	66.4	8.2	15.8	0.7	8.9
1985	404,168	69.4	7.7	14.5	0.6	7.8
1986	378,921	67.6	8.7	13.7	0.6	9.4
1987	356,565	71.4	6.9	11.5	0.5	9.7
1988	373,763	68.7	12.5	9.9	0.3	8.5
1989	388,759	67.4	9.1	14.5	0.4	8.6
1990	451,800	60.9	13.7	16.8	0.3	8.3
1991	492,948	64.7	13.5	16.0	0.3	5.5
1992	575,542	67.9	11.6	13.6	0.3	6.6

\* Fuentes: Elaboración propia con base en datos del Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993; SEP, Subsecretaría de Coordinación Educativa; SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992; SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP), estimación del gasto educativo municipal y particular. DGPPP, oficinas de los gobiernos de los estados, Secretaría de Finanzas.

Es previsible que con la reforma al artículo 3o. constitucional de 1992, se estimule la proporción del gasto educativo particular ya que se otorgaron mayores facilidades a la participación de los particulares, lo cual favorecerá la mayor incidencia de las corporaciones religiosas, las cuales son las más proclives a ocupar dichos espacios.

Es en el terreno cualitativo en donde se perfila con mayor énfasis la privatización educativa. De hecho la reforma constitucional favorece una mayor cobertura de los particulares y especialmente de las iglesias,

puesto que éstas pueden incorporar contenidos y métodos de su interés particular, si cumplen primeramente con los programas oficiales. Además a través del CONAFE, el capital privado ha podido incidir cada vez más en los contenidos educativos en el nivel básico y con la inclusión de contenidos regionales a través de los gobiernos estatales, será posible que los grupos que históricamente han presionado por la "libertad de educación" y porque sean los padres los que decidan que y como se les enseña a sus hijos, podrán tener mayor incidencia a través de los gobiernos estatales de corte derechista.

## **2.5 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN) Y LA EDUCACION**

Uno de los problemas que adquirió enorme relevancia en México en el período 1988-1994, fué el de la preparación, negociación (1991-1993) y firma del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. La culminación exitosa de ese proceso con la ratificación correspondiente en noviembre de 1993, no oculta lo azaroso y cuestionado que fué su desarrollo en virtud de los términos de su negociación (que fué prácticamente secreta), de su contenido y de sus implicaciones y vacíos. La firma posterior de acuerdos paralelos para incluir aspectos ambientales y laborales sería un ejemplo de la problemática inherente a dicho Tratado.

La firma del TLC o más precisamente, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no concluyó la negociación, sino que inauguró una etapa de negociación permanente sobre los más variados temas. Entre ellos, la educación como parte del sector servicios.

Aunque en el TLCAN no existe un capítulo explícito para la educación forma parte implícita y directa de varios de ellos. De acuerdo con Calvert y Kuehn, citados por Aboites, los capítulos que tienen especial relevancia para la educación, son el 10, "Compras del Sector Público" ; 11, "Inversión"; 12, "Comercio transfronterizo de servicios"; 13, "Telecomunicaciones"; 15, "Política en materia de competencia, monopolios y empresas de estado"; y el 17, Propiedad intelectual"<sup>45</sup>

EL capítulo más vinculado a la educación es el que se refiere al Comercio transfronterizo de servicios. En el TLCAN no existe el compromiso explícito de reconocer entre las naciones participantes los títulos o grados académicos. De hecho, la normatividad para la acreditación de un grado varía sustancialmente de un país a otro; en México la regulación está a cargo de la Ley Federal de Profesiones, pero en Estados Unidos y Canadá, el reconocimiento se da mediante las asociaciones y colegios. De acuerdo con el Tratado, se permitirá que los profesionistas laboren de manera temporal en un país distinto al de origen, sin contar con residencia permanente. Esto requerirá la aplicación de acuerdos específicos para la homologación de títulos y grados.

La mayoría de los autores se refieren a que el TLCAN impacta sobre todo a la educación superior, posgrados e investigación científica<sup>46</sup>; sin embargo, es imposible aislar el papel de tales servicios educativos respecto del fundamento estructural de la que dependen y que es la educación básica. Se ha hecho evidente que sólo con un cambio cualitativo en los resultados de la educación básica podría hacerse pertinente un cambio significativo en la educación superior y en general, en la formación para el trabajo en los términos en que lo reclaman los cambios actuales y

previsibles en la planta productiva y en los circuitos globalizados de la producción mundial de bienes y servicios.

Lo anterior, someterá a prueba, en el corto plazo, la formación de los profesionistas mexicanos en una competencia abierta con los de los otros dos países y ello obliga a replantear el diseño curricular de varias profesiones a fin de enfrentar la competencia que se ha definido ya en el campo del conocimiento. Pero el impacto de la integración global indudablemente repercutirá en el conjunto del sistema educativo, obligando a llevar a cabo lo que fueron intenciones de casi todos los programas sexenales para el sector: la revisión y actualización permanentes de las estructuras curriculares en todos los niveles educativos.

Sobre el impacto global del TLCAN en el conjunto de los sistemas educativos de los tres países, es importante considerar la visión de las representaciones sindicales de los mismos, quienes se hayan preocupadas por tal impacto. El acercamiento entre representaciones de maestros de los tres países, se inició desde 1993. En su reunión de febrero de 1995, en la Ciudad de México, un balance general de la situación se planteó en los terminos siguientes:

**"CANADA:**

1. La información sobre el TLC ha sido muy reducida por parte del gobierno. Los sindicatos canadienses han rechazado el TLC porque perjudica los salarios, el empleo y las condiciones de trabajo. Incluso, por las mismas



razones han rechazado el Tratado bilateral firmado antes del TLC entre Canadá y Estados Unidos.

2. Los sindicatos canadienses rechazan asimismo la ayuda que está prestando Canadá en la crisis mexicana porque tal ayuda va dirigida a los grandes capitalistas financieros y no al pueblo mexicano y porque se da en un momento en el que Canadá atraviesa serios problemas económicos. Por ejemplo, el dólar canadiense ha caído como no sucedía en 8 años y la bolsa de valores refleja los problemas con una caída que no se veía hace más de un semestre.

3. Aunque el peso de la empresas transnacionales es mayor en México que en Canadá, ellas son el enemigo a encarar en la privatización de la educación pública en los tres países.

4. Canadá comparte ciertas condiciones con México, como son: las altas tasas de interés, la elevación desmesurada de la deuda externa y la inestabilidad política, en este caso, por la posibilidad de que la provincia de Quebec se independice de Canadá. Crece el desempleo y ellos requieren cuando menos 100 mil millones de dólares de inversión para salir adelante.

5. En Canadá están convencidos de que ni con la ayuda internacional que está recibiendo México, saldrá adelante si no se modifica el modelo de desarrollo.

6. La posición de los sindicatos canadienses es que se debe luchar en los tres países para lograr que se renegocie el TLC y se encamine en provecho

de las mayorías. La tarea mayor que tenemos por enfrentar, es la lucha en contra de la privatización de los sistemas educativos en los tres países.

7. Actualmente, los sindicatos de la educación en Canadá desarrollan una campaña permanente por la defensa de la educación pública, a través de diferentes acciones, incluyendo propaganda en los medios de comunicación.

8. Ni en Canadá, ni en E.U. existe la crisis de la educación que pregonan los círculos empresariales junto con algunos funcionarios e intelectuales ligados al aparato de poder. *Esa campaña desinformativa es con el fin de justificar el control privado sobre la educación. Se debe recordar que desde la década de los sesenta, en el marco de los movimientos sociales, los maestros hemos tenido más incidencia sobre el rumbo de la educación.*

9. La campaña propagandística ha mermado la confianza de amplios sectores sociales, ante lo cual, los maestros asumen una actitud autocrítica y propositiva sobre los reales problemas que atraviesa la educación pública, los cuales de ninguna manera configuran una situación de crisis y menos justifican la privatización de la educación. En los casos en los que ha tenido más incidencia el capital privado, demuestra que no es mejor su gestión.

#### **ESTADOS UNIDOS:**

1. En la crisis durante el período de Reagan, se pretendió responsabilizar al Sistema Educativo por el deterioro en el estándar de vida. El quería restablecer una presión y un control empresarial sobre las escuelas. Ganar

las mentes de los alumnos, recuperar el sueño americano, desvalorizando los contenidos, libros de texto y métodos de enseñanza.

2. La moda en E.U. es la venta de los sistemas educativos. Por ejemplo, en Baltimore ofrecieron el sistema educativo a empresarios y estos lo empezaron a desarrollar para la obtención de ganancias. Usan mecanismos de subcontratación para administrar las escuelas.

3. En el país como en Canadá y en México, se vive una ofensiva en contra de los trabajadores. Desde 1980 se ha profundizado la ofensiva de los patrones y del gobierno, hoy, sólo el 12% de los trabajadores de E.U. está sindicalizado.

4. Los grandes capitalistas estadounidenses buscan apropiarse de las tierras, los recursos naturales y el trabajo barato de los mexicanos. En los últimos diez años, las 400 familias más ricas de E.U., han triplicado sus ingresos.

5. En general, en E.U., ha bajado el ingreso de los trabajadores desde 1973, al calor de las políticas de modernización, competitividad y libre comercio.

6. Se tiene que recordar que los pueblos de estos tres países han rechazado claramente las políticas neoliberales, expresándolo en las elecciones correspondientes. En 1988, en México, el PRI fué derrotado después de aplicar tales políticas durante 6 años; en Estados Unidos por eso perdió Bush la presidencia en 1992 y en Canadá, en 1993 fué expulsado por las mismas causas el gobierno conservador.

7. En realidad la crisis de México sólo es continuación de los efectos causados por las políticas económicas aplicadas en los 80's. La salida desesperada que se pretende aplicar en México ha llevado a que se rematen los FFCC, las telecomunicaciones y otros bienes públicos en aproximadamente 14 mil millones de dólares, sin que eso sirva para resolver el problema de la crisis.

8. En Canadá se culpa al déficit fiscal de la crisis, o sea que supuestamente el gobierno gasta más de lo que recibe. En México, se dice que es un problema de liquidez y en Estados Unidos se dice que es por culpa de los mexicanos. Por eso no reconocen que las políticas neoliberales están profundizado la crisis y siguen empeñados en continuar con ellas.

9. En los tres países el pueblo subsidia a las grandes empresas, las cuales evaden el pago de impuestos.

## **MEXICO:**

1. Los trabajadores y el pueblo tenemos ya 12 años cargando con el peso de las políticas neoliberales, las cuales supuestamente nos sacarían de la crisis y permitirían recuperar mejores niveles de vida.

2. Al tiempo que se aplican las políticas neoliberales, se mantiene la antidemocracia, los fraudes y la represión en contra de la insurgencia popular en el campo y en las ciudades.

3. El último pacto firmado por las cúpulas empresariales, sindicales, sociales y gubernamentales, creó un gran malestar hasta en amplios círculos de empresarios y en los sindicatos, manifestándose sobre todo en los casos del Sindicato Mexicano de Electricistas, del SNTE, de la salud y de algunos del sector obrero. Esto no había ocurrido en esa proporción en ninguno de los pactos anteriores.

4. Se ha avanzado hasta hoy, con éxitos y limitaciones en la coordinación trinacional, sobre todo en los campos de la salud, automotrices (Ford), textiles y comunicaciones. En este último caso, la coordinación se ha hecho entre los sindicatos norteamericanos y Hernández Juárez. Aunque, en general, *las cúpulas sindicales oficialistas mexicanas, encabezadas por Fidel Velázquez, se han negado a coordinar esfuerzos con sus equivalentes en Canadá y E.U.*

5. La modernización para convertir a México en exportador de manufacturas, fracasó porque la mayor parte del país sigue en el atraso, pero implicó un grave retroceso en los niveles de vida de las mayorías y la caída del mercado interno.

6. Los efectos de la crisis y las políticas aplicadas, han conseguido replegar a los sindicatos, lo cual ha conllevado la pérdida de derechos históricos.

7. El estado y los patrones se empeñan en reducir y cambiar el papel de los sindicatos haciéndolos comparsas del patrón y sus aliados para elevar la productividad y mantener y elevar las tasas de ganancias.

8. La educación se ha modernizado con los mismos patrones ya mencionados, ocasionando la expulsión de millones de alumnos y cientos de miles de maestros del Sistema Educativo. El reemplazo de maestros normalistas cuando se llega a hacer, es a con un mínimo costo con muchachos improvisados del CONAFE.

9. Los contenidos y métodos de la enseñanza buscan formar a las nuevas generaciones con una extrema disciplina y adaptación a una sociedad cada vez más polarizada, en la que sólo el individualismo, la competencia y la productividad hacen destacar a la persona. Todo estímulo a la solidaridad y trabajo cooperativo es inexistente.

10. Se han disminuído los contenidos de Matemáticas y de disciplinas humanistas. El enfoque es instrumental buscando capacitar a los alumnos para el manejo de los equipos y las tecnologías importadas, más que para crear, imaginar y desarrollar el pensamiento original."<sup>47</sup>

Con posterioridad, el acercamiento entre maestros de los tres países continuó con una reunión celebrada en Olimpia, Wa, Estados Unidos, en julio de 1995. Es conveniente retomar lo esencial de la información y balance registrados sobre las condiciones de operación del sistema educativo estadounidense a partir de la información vertida por los maestros de ese país a sus colegas de Canadá y México:

"Preescolar, primaria y secundaria. en estos niveles se atienden entre 22 y 30 alumnos por maestro. Entre más pequeños son los alumnos, su número es menor. Los maestros con mayor número de alumnos cuentan con un asistente o reciben un sobrepago. El horario de trabajo es de 9 a 15:21

horas de lunes a viernes. El maestro está obligado a estar media hora antes y media hora después. El calendario escolar es del 6 de septiembre al 14 de junio.

Los alumnos al ingresar al primer grado deben tener 5 años cumplidos al 31 de octubre. Se pretende que la escuela sea un núcleo comunitario. Todos los alumnos tienen derecho a tomar un alimento gratis en los comedores escolares. Actualmente hay conflicto porque se pretende suprimir los alimentos gratuitos.

Existe un programa pedagógico especial bilingüe, para alumnos de minorías. No existe un sistema educativo separado para las etnias o minorías. El 20% de los alumnos pertenecen a minorías. El enfoque teórico-pedagógico es constructivista. Hay flexibilidad para que los maestros compartan el mismo espacio físico, uniendo a dos grupos. La eficiencia terminal es de prácticamente el 100%. Cuando un alumno es reprobado, se hace la vinculación con los padres o tutores y se le ofrece un mecanismo y un trato especial para su regularización.

Las instalaciones y el equipamiento de las escuelas es entre regular y excelente. En lo general, se hace uso intensivo de equipos y redes de cómputo para la enseñanza y para la operación de las escuelas. La desigualdad en recursos deriva de que según es la prosperidad económica del distrito escolar correspondiente y el monto de los impuestos recaudados, así será el monto de recursos destinados a la educación pública (cuadro 20). Los fondos federales para educación son en lo general, menores a los estatales y locales, por ello, la desigualdad de las regiones

causan fuertes disparidades en el equipamiento y en la calidad de los servicios educativos.

Las estadísticas básicas actuales (1994-1995) en el Estado de Washington son:

**938 314** alumnos inscritos en todos los niveles menos el superior.

**55 246** maestros

**1 907** escuelas.

**296** distritos (zonas) escolares.

Cuadro 20

<u>Sostenimiento :</u>	<u>Miles de dólares</u>	<u>%</u>
Recursos locales	716,212	13.81
Impuestos estatales	3,935,669	75.94
Impuestos federales	343,990	6.64
Otros	186,703	3.61
<b>Total</b>	<b>5,182,574</b>	<b>100.00</b>

Adicionalmente, el las escuelas privadas atienden a 72,032 alumnos (el 7.7% de los que atienden las escuelas públicas) Esta proporción varía notablemente en todo el país. Actualmente existe una fuerte presión para privatizar la educación.

En cada distrito existe un Consejo Educativo en el que participan los maestros, las autoridades y los padres de familia para resolver los problemas que se presentan y definir incluso cuestiones de contenidos educativos. El 13% de los alumnos requieren educación especial y ésta se



maneja en los grupos ordinarios. Ello representa problemas porque la mayoría de los maestros y asistentes no tienen la preparación académica para ello han problemas de integración y adaptación con los alumnos ordinarios.

La problemática laboral es difícil porque las relaciones de trabajo se rigen por contratos temporales renovables por períodos de 1 a 3 años. El año pasado, por ejemplo, 100 personas perdieron su trabajo y el sindicato tuvo que gestionar en tres ocasiones con las autoridades y el Consejo Educativo Estatal la dotación de recursos adicionales al presupuesto ordinario para recontratarlos. Hay tensión entre las instancias de autoridad y sindicales.

Para septiembre de 1995 se negocia un aumento del 4% en los salarios. El sindicato tiene un departamento de investigación educativa (planes y programas) que también realiza estudios sobre salarios y costo de vida. En el terreno de la definición de contenidos y métodos de estudios hay mucha influencia de las grandes empresas editoras de los libros de texto de uso general. Aunque la educación es laica, también hay fuertes presiones e influencia de las corporaciones religiosas en la determinación de contenidos educativos.

En lo general, los maestros de base no discuten problemas de orden nacional o internacional como es el caso de la competencia tecnológica y comercial entre los actuales bloques (Estados Unidos, Europa y Japón) y la vinculación que ello tiene con la educación.

Preparatoria (High School). La educación en este nivel es altamente individualizada. Los alumnos trabajan en equipos con el apoyo de un

consejero o tutor y una secretaria. Los grupos son de 25 a 30 alumnos con amplios recursos tecnológicos, sistemas de cómputo y comunicación, equipo didáctico e instalaciones adecuadas.

El currículo comprende: Matemáticas, Negocios y Mercadotecnia, Ciencias, Artes y Tecnologías, Aprendizaje de Estrategias, Estudios Sociales, Inglés y Lenguas Extranjeras, Educación Física, Seguridad de Tráfico y materias optativas. Existe cierta censura de grupos conservadores de la sociedad hacia determinados contenidos de aprendizaje y existen vigilancia y sanciones hacia los maestros que incurren en conductas consideradas inapropiadas (como tocar físicamente a los alumnos). En general, la sociedad no valora a los profesores de educación básica y media como a los de educación superior.

La relación directa del estudio con el trabajo prácticamente no existe, pero se da un reconocimiento en créditos escolares, al trabajo realizado por el alumno fuera de la escuela. Esto es parecido al servicio social de México.

Aunque existe un programa de becas para los alumnos de más bajo ingreso, estos tienden cada vez más a pertenecer a clases y estratos de bajo ingreso y consideran menos la disciplina y el interés por formarse escolarmente. Aunque teóricamente es libre el acceso a la educación superior, se requieren altas calificaciones y dinero para ingresar a ese nivel de estudios.

En High School regularmente hay dos sindicatos: uno de los trabajadores académicos y otro del personal de apoyo. Se ha establecido un estrecho

vínculo de los departamentos técnicos de los sindicatos con las escuelas para revisar y actualizar el currículo. *Pero los maestros en lo individual tiende a no participar activamente en la revisión de planes y programas.* Los maestros pueden determinar el número de alumnos por grupo.

Laboralmente, se carece de prestaciones amplias, pero los maestros tienen derecho a 12 días pagados de vacaciones, los cuales pueden compartir con otros. Tienen apoyo para el caso de quedar desempleados.

Community College. (Colegio de la Comunidad) Estas son instituciones de nivel subprofesional de amplio acceso que imparten estudios por un período de dos años después de la High School. Dichos estudios tienen carácter propedéutico o terminal (a elección del alumno). Si el alumno decide trabajar, con el grado alcanzado en estas instituciones puede ejercer un empleo técnico. Si decide seguir estudiando, ingresará al 3er grado en una universidad (College).

El 40% de los alumnos manifiestan su interés por ir a la Universidad (College), el 10% por reforzar sus habilidades y 50% aspiran a un título del propio Community College para trabajar.

Los alumnos pagan el 25% de la colegiatura y el estado el 75%. Los estudios que se realizan son como un tronco común en el que el alumno aún no selecciona la especialidad que cursará en el College en el cual podrá optar entre las diversas áreas formativas. Estas escuelas también ofrecen la posibilidad de terminar estudios o graduarse, a los alumnos que por alguna razón interrumpieron sus estudios.

El Community College tiene un departamento de instrucción (curricular) y otro de servicios para: tutorías, ayuda financiera a alumnos, bolsa de trabajo, clubs y soporte de infraestructura y equipamiento. Este tipo de escuela ha alcanzado un alto grado de internacionalización ya que recibe alumnos de 35 países y tiene relaciones de intercambio con una amplia gama de instituciones extranjeras.

Los derechos laborales de los trabajadores son defendidos por los sindicatos de manera diferenciada en cada institución. Por ello, varían las condiciones de trabajo, los salarios y las prestaciones de una institución a otra.

College. (Educación Superior). La educación superior ha alcanzado un alto grado de privatización y elitismo. En los años 60s. el acceso a las universidades era considerablemente amplio. Este servicio estaba tan abierto como los actuales *Community College* (ya mencionados). Pero ahora, el acceso se encuentra fuertemente restringido si no se tiene poder o dinero o muy elevadas calificaciones.

Algunas carreras requieren un lapso muy largo de formación: Derecho, 6 años después de High School, las áreas de la salud, 8 más la especialización.

En los 60s. y 70s., se practicaba el principio de que todo individuo tiene capacidad de aprender y no puede ser vetado socialmente para acceder a los estudios sean del tipo y nivel que sean. Este principio paradójicamente se aplica en las fuerzas armadas, en las que se prepara al individuo hacia capacidades múltiples sin prejuicios.

La educación superior en Estados Unidos tiene dos objetivos: preparar a las élites que dirigen por un lado y por otro, preparar a la masa que va a trabajar. En este caso, preparan a más gente de la que necesitan para abatir el precio de esta mano de obra contando con un excedente de desempleados. Hoy, sólo el 50% de los egresados cuenta con trabajo profesional afín a lo que estudió.

Las mejores escuelas públicas están atrayendo a gente que antes eran atraídos por las escuelas privadas. Esta es una variante de la privatización.

En la actualidad hay un movimiento de más de 1500 instituciones de educación superior que participan en un proyecto por la democratización de la enseñanza. Se trata de construir espacios multiculturales de amplio acceso en las universidades. Se propone estudiar a las diversas culturas desde la perspectiva del conocimiento universal y escuchando la voz de los protagonistas de cada una. Por ejemplo, la visión de la historia norteamericana debe rescatar la perspectiva de los aplastados durante la colonización europea. Todas las perspectivas deben valorizarse por igual, haciendo de lado el principio de que sólo la visión de la cultura dominante es válida.

La democracia para las mayorías de este país no existe. Cuenta el poder de las corporaciones empresariales y su visión de la cultura y de las necesidades de fuerza de trabajo, pero es posible que avance el movimiento renovador que hoy se advierte en las universidades."<sup>48</sup>

La experiencia del sistema educativo de Estados Unidos inspiró, sin duda al régimen mexicano para orientar los términos del ajuste educativo en el país, en el marco de la reestructuración productiva que tuvo lugar en

la década de los ochenta. Aún antes de la firma del TLCAN, por, ejemplo, el proceso de homologación en la regulación de las relaciones laborales avanzó por la vía de los hechos, al margen de las normas laborales básicas.

La creciente individualización del trabajador frente al patrón y la competencia productiva a través de mecanismos como el Servicio Civil de Carrera/Carrera Magisterial en la esfera pública, la inseguridad laboral, la descentralización y el desmantelamiento virtual del poder de los grandes sindicatos; además de la supresión de las conquistas sindicales logradas en décadas de lucha y que se expresaban en amplios clausulados en los contratos colectivos, son consecuencia de este proceso de homologación virtual de las relaciones laborales mexicanas con respecto a las vigentes en Norteamérica. Sin embargo, un elemento fundamental no homologado fué el salario real que se percibe en los tres países y el cual, como es conocido, es inferior ocho veces en México, en promedio, al que se paga en Estados Unidos.

Pero la reacción adversa que ha generado el Tratado, expresa que la complejidad de su impacto no se limita a la aplicación institucional "desde arriba", sino que ha abierto espacios de participación y de incidencia en todos los niveles en los que actúan los protagonistas de los sistemas educativos. La reseña anterior se refiere al Estado de Washington, pero tiene un alto grado de representatividad sobre la situación educativa prevaleciente en el país.

Para la definición de los términos en los que se plantea la vinculación del sistema educativo nacional con las estructuras educativas de Estados Unidos y Canadá; es importante identificar las asimetrías existentes entre las mismas.

En lo que se refiere a la formación escolar de la fuerza de trabajo, existe un disparidad profunda entre los índices prevalecientes en los tres países. De hecho, se está ante datos radicalmente contrastantes. Mientras en Canadá y Estados Unidos prácticamente no existe fuerza de trabajo sin un año cuando menos de escolaridad; en México, se tiene un índice del 26.9% que es superior al promedio latinoamericano (19.7%), y muy lejano del de sus socios. La fuerza de trabajo con educación superior es en Canadá y Estados Unidos casi del 36%, en tanto que la de México apenas es del 5.2%, inferior al promedio de latinoamerica (5.4%). (cuadro 21) <sup>49</sup>

En el conjunto de los datos se aprecia el abismo estructural que separa la base educativa en que sustentan sus respectivas experiencias de desarrollo de los tres países, haciendo increíble desde la perspectiva mexicana, la superación de tales diferencias en un plazo históricamentè corto.

Cuadro 21

## PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO CON:

	Nivel de escolaridad	México	América Latina	Canadá	E.U.
a.	Cero años de escolaridad	26.9	19.7	0	0
b.	Primaria incompleta	28.8	25.0	3.1	2.1
c.	Primaria completa	26.9	24.7	10.2	7.8
d.	Secundaria incompleta	8.9	15.7	26.9	18.8
e.	Secundaria completa	3.2	9.5	23.9	35.8
f.	Educación superior	5.2	5.4	35.9	35.6

Fuente: Elaborado con datos de Pallán, C.<sup>50</sup>

Es cierto que la competitividad del TLCAN en el sector educativo se expresará como necesidad principalmente en la educación superior en el corto plazo, sin embargo, de lo que se trata es de una competencia (muy desigual) sobre lo que son capaces de producir los sistemas educativos completos de los tres países. Por ello, más que la búsqueda de una emulación lineal de México, en la búsqueda de "alcanzar" los índices de educación de los otros dos países, tendrían que establecerse objetivos y metas realistas que, dentro de un proceso de desarrollo educativo armónico para todo el sistema, prioricen el impulso (ampliación y racionalización de la cobertura, replanteamiento curricular) de ciertos servicios y niveles educativos capaces de aportar un rendimiento marginal mayor, incluso al de Estados Unidos y Canadá. (sistema tecnológico en los niveles medio y medio superior y en general, la educación secundaria).



## CAPITULO 3 ALCANCE E IMPACTO DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS.

### 3.1 LA ELEVACION DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION Y LA MODERNIZACION PRODUCTIVA

En el período 1982-1988, el objetivo específico número uno del programa educativo era: *Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.*

Se requiere aquí ubicar el término de *calidad de la educación*. coincidimos con la concepción que lo ubica con la capacidad de las instituciones educativas y de los individuos formados en su seno, de satisfacer los requerimientos del desarrollo económico, y socio-político de la comunidad de la que forman parte (Muñoz, 1993); sin embargo, se hace necesario precisar cuáles son los factores que influyen sobre la calidad de la educación.

Schmelkes y Noriega proponen una visión que cubre tres categorías de análisis: "La primera se refiere a las características de la demanda, donde quizás el hallazgo más consistente sea el relativo a la incidencia del nivel socioeconómico sobre el acceso, la permanencia y el aprendizaje en la escuela.

En la segunda se encuentran los aspectos relativos a la oferta educativa, tales como, la relevancia del aprendizaje y la calidad de la escuela; este último incluye cuestiones relacionadas con la administración escolar, los sistemas de supervisión y de apoyo pedagógico y la calidad de los docentes, entre otras.

En una tercera categoría se encuentran factores que han sido menos estudiados que los anteriores, y que se refieren a la interacción entre la oferta y la demanda. Dentro de éstos, el más importante es la relación entre la escuela y la comunidad y, más ampliamente, entre el sistema educativo y la sociedad. Existe evidencia de que la disparidad en la demanda es un factor tan importante como la disparidad en la oferta<sup>51</sup>

Habría que considerar que en una perspectiva nacional, tiene enorme incidencia en la disparidad real que se presenta tanto en la demanda, como en la oferta, la política educativa del Estado; toda vez que históricamente ésta va definiendo los términos en que se desenvuelve la demanda y la expectativa social frente a la educación y por el lado de la oferta, los lineamientos y acciones de coyuntura y de período aplicados por el Estado determinan en una importante medida la cobertura y el contenido de la oferta educativa.

Por lo anterior, no se puede soslayar el hecho de que el problema de la calidad de la educación ha sido planteado por el Estado en razón de los objetivos manifiestos y no manifiestos que se propone en cada fase y en cada mando gubernamental, en razón de las necesidades del desarrollo económico y social. Durante el período del desarrollo estabilizador (1956-1970), por ejemplo, cuando la sustitución de importaciones (industrialización con una base de mercado interno) era eje importante en la estrategia de desarrollo económico hacia adentro, la calidad educativa estaba considerada en razón de la capacidad del sistema educativo para construir generaciones de mexicanos aptos para el trabajo fabril y en general para formas de producción intensivas en mano de obra; ello ligado a

la construcción de una ideología basada en la identificación de valores nacionales heredados de una revolución ganada por la burguesía, pero con una fuerte influencia de las capas y clases subalternas.

En realidad la síntesis ideológica de la escuela mexicana de la posrevolución funcionó en tanto que era pertinente al carácter del desarrollo capitalista de esa fase. Como sistema, el capitalismo contribuyó en la integración y funcionamiento de México como nación; tarea inconclusa aún en el porfiriato. Obviamente, el carácter de esa integración nacional estuvo marcado por los términos de la inserción del país en la división internacional del trabajo definida en el siglo veinte de acuerdo con las condiciones del desarrollo del capitalismo como sistema mundial y más precisamente, en razón de la dinámica y condiciones de desarrollo del capitalismo en norteamérica.

En la perspectiva anterior, el concepto de calidad educativa como variable dependiente de las variables principales de la educación pública relativas al qué y para qué enseñar, sufrió un cambio drástico a partir del estallamiento de la crisis económica de 1982.

En efecto, con el replanteamiento del carácter del desarrollo capitalista en México, a partir de una visión neoliberal, el papel de la educación pública experimentó cambios profundos.

Si la economía mexicana se orientó con valores, premisas y políticas de corte neoliberal como son: Dejar al libre juego del mercado la asignación de los recursos y el conjunto del desarrollo económico del país; abrir totalmente la economía para que la dimensión de ese mercado tenga

un carácter transnacional y sea funcional a las necesidades del desarrollo económico de espacios y bloques más amplios dentro de la competencia mundial en la globalización; modificar sustancialmente el papel del estado, haciéndolo más un arbitro normativo que un agente económico activo, interviniendo sólo por excepción cuando las variables no funcionan como se espera; por consecuencia, desregular el conjunto de la actividad, buscando al máximo retomar la consigna del "dejar hacer, dejar pasar" y enfatizar, desde luego, el interés en los sujetos sociales susceptibles de funcionar como agentes económicos; entonces, en el plano educativo se inició con el nuevo sexenio el desmantelamiento del viejo modelo educativo.

Desde el período electoral por la presidencia de la república para el sexenio 1982-1988, se desplegó una campaña sostenida dirigida a la opinión pública para sensibilizarla sobre el "mal estado" del sistema educativo. Una vez logrado el éxito en esto, se abría el camino para realizar el ajuste correspondiente, por profundo que fuese.<sup>52</sup> Dicho ajuste no podía ser otro que la aplicación del paradigma neoliberal a la educación pública. En ese sentido el proyecto implicaría en la educación básica, la aplicación de un modelo como el ensayado en Chile bajo la dictadura militar, de una escuela autónoma que funciona bajo las reglas del libre mercado. En efecto, en un proceso progresivo, selectivo y desigual, de acuerdo con las condiciones de cada estado, se avanzaría en la aplicación de las medidas correspondientes.

Una visión más o menos clara de los cambios a aplicar en México, los reseña Guillermo Trejo y otros miembros del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), en su libro *Educación para una economía competitiva. Alternativas para el futuro.*, editorial Diana, México, 1992.

211 p<sup>53</sup>. Por su importancia se registran literalmente las partes fundamentales de tales tesis:

"México: el objetivo de largo plazo

"Una vez presentadas algunas consideraciones teóricas sobre la formación de un mercado de escuelas autónomas y a la luz de las experiencias de Estados Unidos y Chile, cabe ahora sí imaginar cuáles serían los alcances y los límites de una estructura educativa de mercado en México..." "...el mercado de escuelas sería plausible primero en los estados que más hayan avanzado en el proceso de reforma trazado -en este texto- (*subrayado nuestro*) . Sería asimismo esencial continuar con el proceso de ensayo-error, para que las lecciones obtenidas en una entidad fueran utilizadas en la instrumentación del mercado de escuelas en casos ulteriores..."

"En primer lugar, para que un estado de la República sea candidato a un mercado de escuelas, sería indispensable que se hubiera cumplido con los siguientes supuestos: un alto grado de homogeneidad cuantitativa y cualitativa en las escuelas del estado (urbanas y rurales) y de mínimos de bienestar de la población (especialmente nutrición); que la mayoría de las comunidades del estado cuenten con más de una escuela y que la movilidad entre escuelas sea muy flexible; que se haya roto con la cadena invisible de control laboral y que en las escuelas priven los objetivos académicos, y finalmente, que las escuelas cuenten con comunidades sólidas capaces de tomar las riendas de la escuela."

"Una vez cumplidos estos requerimientos, la entidad federativa estaría en capacidad de dar el último paso en el proceso de descentralización: la creación del mercado de escuelas autónomas. Para iniciar el mercado de escuelas, el primer paso sería que las autoridades ejecutivas estatales (quizás con el apoyo de las federales, para los estados de menor desarrollo relativo) emitieran un bono educativo inintercambiable entre individuos o por otros bienes o servicios. Este bono se le otorgaría a los padres de familia para que fueran ellos los que con eso pagaran la educación de sus hijos, siendo ellos mismos quienes habrían de escoger la escuela que más les convenga a sus intereses y a los de sus hijos. Los recursos que obtendría cada escuela, por lo tanto, ya no estarían asignados por el gobierno, sino por los padres de familia y, en consecuencia, las escuelas tendrían que pelear por la matriculación de los niños, de lo cual dependería su permanencia en el mercado, el nivel salarial de los maestros, del director, etc"

"...al depender de recursos de la escuela el desempeño académico del año anterior, directores y maestros tendrían todos los incentivos para organizar la escuela, las instituciones y la enseñanza de la manera más efectivamente posible. Se consolidaría la eficiencia porque, ante la incertidumbre de los ingresos futuros, las escuelas tenderán a maximizar el rendimiento académico de los estudiantes con el mínimo de recursos."

"La relevancia educativa aparece en la medida en que son los padres de familia los que finalmente determinan los objetivos de la escuela y los contenidos de la educación...Llevando este resultado al extremo, sería dable señalar que sólo así se podría lograr el objetivo de una educación con

objetivos preferentemente locales y, por tanto, relevantes para la comunidad que recibe el bien público"

Hacia la concreción de las premisas que harían viable un modelo como el enunciado más arriba, se orientaron las acciones de desmantelamiento de la Escuela Normal Superior de México en 1983, la ampliación en tres años de la formación docente y el impulso del proceso descentralizador. Pero sería en el siguiente sexenio, cuando la recuperación económica (aún siendo transitoria), permitiría al régimen acelerar y profundizar los cambios que hicieron avanzar más el proceso hacia el rumbo de dicho modelo.

En el sexenio de 1982-1988 se aplicó una de las dos grandes medidas para desmantelar el poder corporativo del sindicato, a fin de hacer avanzar la puesta en marcha del nuevo modelo: modificar radicalmente el número, composición de clase y profesionalización de los docentes desde una perspectiva individual, a través de la ampliación del tiempo y currículo de estudios, en aras de la elevación de la calidad educativa. En el siguiente sexenio se habría de aplicar la más fuerte de las medidas (anunciadas desde el programa de la "Revolución Educativa") al descentralizar de una vez la operación de la educación básica y normal.

En el período de De la Madrid, el Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles planteaba tres campos de acción para alcanzar el objetivo de elevar la calidad educativa:

- "a) En los docentes
- b) En los programas y contenidos educativos y

- c) En métodos y técnicas que eleven el aprovechamiento de los alumnos y la eficiencia terminal".<sup>54</sup>

Para lo anterior, se previó realizar cambios sustantivos en la formación de maestros: ampliar con tres años más la educación normal y realizar cambios en los programas de estudios. Se planteó un reforzamiento sustancial de las instituciones y programas de formación docente. La Universidad Pedagógica Nacional nuclearía estos esfuerzos. Se ofrecería incluso programas formativos para los maestros de la educación media superior y superior, tradicionalmente rezagados en la formación pedagógica.

Efectivamente, a partir del año escolar 1983-1984 se creó el Bachillerato Pedagógico de tres años como antecedente obligatorio de las licenciaturas en educación preescolar y primaria. Ese requisito funcionó sólo de 1985 a 1992, porque posteriormente se abrió la posibilidad de que accedieran a los estudios de licenciatura los egresados de otras líneas de formación de la educación media superior. Pero el hecho de agregar tres años a la educación normal y convertirla en licenciatura transformó profundamente el sistema normalista que había prevalecido desde los primeros años del período posrevolucionario en virtud de que la extensión formativa redujo radicalmente la matrícula en las escuelas normales (cuadro 22), al grado de que en entrevista ante una Comisión de Diputados, el Dr. Ernesto Zedillo, Secretario de Educación planteaba en enero de 1992 la posibilidad de restablecer la formación de docentes de cuatro años después de los estudios de secundaria como antes se realizaba.



Desde el punto de vista laboral, la ampliación generó una honda insatisfacción en el magisterio en servicio y entre las primeras generaciones de egresados, en virtud de que éstos reclamaban mejor salario y los de generaciones anteriores demandaban la igualación salarial por realizar el mismo trabajo. Además, durante tres años no hubo egresados de las normales.

A partir de la ampliación de los años de formación, destaca la caída de la matrícula en la educación normal: 63.4% en el período de 1982 a 1990 y el 24.3%, sólo en el lapso inmediato siguiente al incremento del plan de estudios. Es en las escuelas normales privadas en donde tal caída alcanza sus mayores proporciones.

El fenómeno tiene que ver con la desventajosa competencia que experimentó esta profesión en el mercado de trabajo al pasar al segmento competitivo de las carreras profesionales -de mayor remuneración y reconocimiento social-: leyes, medicina, ingeniería y otras que requieren los mismos años de estudio que la nueva licenciatura en educación. Estos datos contradicen la presunción que prevaleció algún tiempo después de la reforma, en el sentido de que el sector privado en este servicio educativo habría sido beneficiado con el incremento en el tiempo de formación docente. Parece que la relación costo-beneficio tuvo mayor impacto en el sector privado, por el nivel de costos superiores que tienen que pagarse en relación con las instituciones públicas

En las normales bajo control federal y estatal se experimentó, presumiblemente, como producto del incremento en la duración del tiempo de estudios, un cambio significativo en la composición social del

alumnado, (la clase social de origen) ya que sin un sistema de apoyos económicos es difícil que se mantengan en estos estudios los alumnos hijos de campesinos y obreros, dado el mayor costo de oportunidad que ahora tienen que pagar.

Cuadro 22

**ESTADISTICA NACIONAL DE ALUMNOS DE EDUCACION  
NORMAL 1/ 1982-1990 (Miles)**

Ciclo Escolar	Matrícula Total	Diferencia anual	Variación (%)	Matrícula por control administrativo		
				Federal	Estatal	Particular
1982-83	324.1			60.0	129.7	134.4
1983-84	299.2	-24.9	-7.7	56.2	120.6	122.4
1984-85	226.5	-72.7	-24.3	39.7	96.6	90.2
1985-86	191.0	-35.5	-15.7	35.6	84.8	70.6
1986-87	151.5	-39.5	-20.7	27.5	66.8	57.2
1987-88	132.1	-19.4	-12.8	24.6	60.7	46.8
1988-89	126.7	-5.4	-4.1	27.7	56.6	42.4
1989-90	118.5	-8.2	-6.5	29.7	51.8	37.0

1/ Incluye matrícula de inicio de cursos en normal básica y normal superior

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, compendios estadísticos de la Subsecretaría de Coordinación Educativa, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Dirección de Análisis y Sistemas de Información, 1982-1990

En la política educativa global, el régimen previó una disminución de las necesidades de formación docente a partir de la expulsión inminente del sistema de cientos de miles de alumnos (hecho que se analizará más adelante). De cualquier manera, se cubrió parcialmente la demanda de maestros con instructores comunitarios formados en los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución bipartita gobierno-empresarios privados creado en el sexenio de Luis Echeverría. Se incrementó el número de asignaciones de doble plaza a los maestros en servicio. Además se recurrió a medidas administrativas como el cierre de turnos y la fusión de grupos en toda la educación básica. Se inició así una etapa regresiva en la educación básica mexicana marcada por el cierre de

cientos de miles de escuelas sobre todo en el medio rural, al tiempo que miles de docentes se encontraron sin trabajo.

A pesar de lo anterior, se presentó el problema de la falta de maestros en lugares apartados. Muchos egresados de las normales se negaron a radicar en ellos. Tradicionalmente, un recién egresado de la escuela normal debe iniciar su labor en poblaciones apartadas e ir "acercándose" a las ciudades mayores y capitales estatales de acuerdo con sus años de servicio. (esto desde luego no ha sido respetado por muchos dirigentes sindicales y autoridades corruptas). El problema se generó esencialmente por la política salarial restrictiva hacia un gremio al que se exige más preparación, constituyendo ello un trato discriminatorio frente a otros asalariados del mismo nivel profesional.

El anterior problema tuvo soluciones parciales cuando se aplicó la política de otorgar una plaza adicional al maestro que aceptara trabajar en lugares apartados, con la condición de que al retirarse de ellos, la plaza quedaría en la comunidad y el maestro continuaría trabajando con una sola plaza al salir de ese lugar. La otra medida aplicada constituyó un paliativo aún más limitado; la de otorgar una plaza a maestros jubilados dispuestos a laborar en lugares apartados.

En relación con el papel de la UPN como eje rector de la formación docente en el país, institución a través de la cual se reforzaría la formación de los docentes, los esfuerzos fueron canalizados por medio de los llamados "proyectos estratégicos", los cuales permitieron la puesta en marcha de una nueva licenciatura en esa Universidad: la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, (LEPyLEP) Plan 1985; a ofrecerse al

magisterio en servicio con un sistema semiescolarizado, a diferencia de la Licenciatura en Educación Básica (LEB), Plan 1979 que funcionaba con un sistema a distancia. La LEPyLEP significó un avance en relación con la LEB en cuanto a la calidad y actualidad de los contenidos y en cuanto a la didáctica; más participativa y promotora de la crítica por parte del alumno. En la evaluación del aprendizaje se presentó una mayor participación del alumno.

Pero, la UPN nunca ha jugado el papel de eje rector de la formación docente en el país. Ni siquiera se ha logrado la articulación de la misma y de las demás instituciones de formación docente en un subsistema coherente e integrado. En cuanto a los "proyectos estratégicos" que permitieron la canalización de recursos "etiquetados" a la UPN, fuera del presupuesto ordinario; ello significó un alto grado de incertidumbre sobre la permanencia de las medidas así sustentadas. En el terreno laboral tales proyectos significaron la utilización de contratos ilegales renovables cada cinco meses y medio para cientos de trabajadores y la asignación de "puestos de confianza" para trabajadores de carácter administrativo y manual.

Respecto de la vertiente referida a los cambios en contenidos y métodos en la educación en general, ello había sido enfatizado y retomado sexenios atrás. En el gobierno de Luis Echeverría al plantear la necesidad de revisar los contenidos y métodos de la educación, se subrayaba: "...el carácter permanente y abierto del proceso educativo, la actitud científica, la conciencia histórica, la relatividad del conocimiento y el acento en el aprendizaje más que en la enseñanza".<sup>55</sup> Y en el período de López Portillo se trazaba como una de las metas a alcanzar: "Revisar de manera

permanente, con la participación de los maestros especializados, contenidos, métodos, planes y programas educativos en los niveles básico y normal, para ser implantados en 1980<sup>56</sup>. Habría que resaltar el interés puesto en este sexenio en el uso de la tecnología educativa en todas sus variantes como auxiliar didáctico y el expreso interés del régimen en impulsar la revisión de contenidos y métodos mediante el trabajo de instituciones especializadas como el CEMPAE (Uralde, 1981).

En el período de Miguel de la Madrid, sin embargo, las transformaciones en el currículo se postergaron, pero ya se anunciaba el sentido de la reforma que se aplicaría en el sexenio siguiente, en el sentido de que se pondría énfasis en la enseñanza del español y de las matemáticas; buscando despertar el interés por la ciencia, la tecnología y las artes y fortaleciendo el aprendizaje de la historia nacional.<sup>57</sup>

También quedaron pendientes las tareas de la vertiente orientada a enfrentar el fracaso escolar y la reprobación y los correspondientes programas previstos para el apoyo al trabajo del maestro y el diseño y elaboración de material didáctico acorde a las diversas características regionales. *Cabe advertir que desde el sexenio de López Mateos, no se volvió a considerar como un factor central de la política educativa la necesidad de aplicar mecanismos específicos de compensación tales como los desayunos escolares; por el contrario ello fué minimizado, no obstante que es general la percepción de que los problemas de salud y de nutrición son esenciales para elevar la calidad de la educación entre los amplios grupos marginados urbanos y rurales.*

La situación anterior adquirió mayor magnitud ante el impacto de la crisis en el ingreso familiar y constituyó una de las causas de la significativa deserción escolar en el período. Desde luego, no es suficiente que los alumnos reciban apoyos en especie (desayunos, albergues) para eliminar la deserción, porque incide de cualquier manera la elevación que experimenta el costo de oportunidad en las condiciones de la crisis, pero la política de subsidios en especie indudablemente era insoslayable en este período.

En los términos anteriores, el apoyo de la educación preescolar en las zonas rurales y barrios marginados de las ciudades estuvo ausente en este período y aunque mejoró en el sexenio siguiente, experimentó un deterioro global mayor que el de la primaria. Por ello, es posible considerar que se trata de una política propia de la visión modernizadora planteada por el Estado.

Otra tarea fundamental que quedó pendiente fué la realización de investigaciones para detectar las causas del atraso escolar y para enfrentar este problema.<sup>58</sup> Precisamente en cuanto a la evaluación de la calidad educativa en este sexenio se publicaron en 1988 los resultados de la evaluación aplicada por la SEP a alumnos de preescolar, primaria y secundaria durante el ciclo 1984-1985.<sup>59</sup> De estos datos, efectivamente se tendría que inferir el enorme rezago que presenta la educación básica en el país. (cuadro 23). En cuanto a la educación primaria se podría observar un aprovechamiento verdaderamente alarmante y aunque la muestra usada por la Secretaría de Educación Pública deja que desear (se encuestaron sólo 45 escuelas primarias), es evidente que el deterioro del aprovechamiento escolar ha ido en aumento respecto de anteriores períodos.

Se observa un deterioro mayor cuanto más avanzan los alumnos en sucesivos grados de la educación primaria, en un fenómeno de acumulación de deficiencias del sistema. Destaca el mayor deterioro en Matemáticas y Ciencias Sociales (26.86% y 27.08%, respectivamente), pero en general, la educación primaria se ha convertido cada vez más en un fraude y en un nivel educativo que prepara las condiciones de la expulsión inevitable del sistema en los siguientes niveles, así como la mayor desvalorización del individuo en el mercado de trabajo.

Cuadro 23

**APROVECHAMIENTO ESCOLAR POR AREA DE ESTUDIO  
A NIVEL PRIMARIA  
CALIFICACION PROMEDIO (%)  
1984-1985**

Grado	Total	Ciencias		Español	Matemáticas
		Naturales	Sociales		
1o.	54.1	52.8	59.1	62.3	39.7
2o.	48.0	43.0	41.2	56.2	36.6
3o.	22.5	17.7	18.4	29.0	24.7
4o.	20.6	20.5	14.9	24.0	22.9
5o.	20.5	25.7	13.4	21.3	21.3
6o.	20.9	24.8	15.5	26.9	16.0
<b>Total</b>	<b>31.1</b>	<b>30.8</b>	<b>27.1</b>	<b>36.6</b>	<b>26.9</b>

Fuente: SEP, Dirección de Evaluación del Proceso Educativo.  
Evaluación de la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.  
Informe de Resultados. 1988, p.110.

Para determinar con precisión las causas de esta situación habría que realizar una investigación profunda atendiendo a las condiciones desiguales que prevalecen en el país y dentro del espacio de cada una de las entidades federativas y para ello, habría que establecer en primer lugar el grado de congruencia que guardan los contenidos y métodos de estudio con las necesidades y expectativas sociales; es decir la evaluación del sistema

educativo y del currículo prevalecientes es una condición previa a la evaluación misma del aprovechamiento de los educandos.

En septiembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari invitó a un grupo de especialistas en educación para que recapitularan sobre la problemática de la educación pública y ofrecieran alternativas de solución. En el marco de ese trabajo publicaron una obra muy significativa: *La catástrofe silenciosa*.

El grupo de especialistas resumía la situación general del aprovechamiento escolar en los distintos niveles ratificando, en lo general, los resultados ya referidos:

#### "Primaria

1. En el examen de admisión a la escuela secundaria que presentaron en 1988 los niños egresados de primaria del estado de Jalisco (42 367 en total) obtuvieron los siguientes promedios, en una escala de uno a 10: comprensión de lectura, 8.34; ortografía, 6.8; literatura, 5.41; ciencias sociales, 5.37; lingüística, 5.33; ciencias naturales, 4.96; matemáticas, 4.15."<sup>60</sup>

#### "Secundaria

En el examen de admisión aplicado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para el ingreso a la educación media superior (bachillerato) durante la década 1976-1985 la calificación de corte, en una escala de uno a 10, fué en promedio de 3.5. En promedio el número de examinados durante esos años fué de 72 700 por año y la UNAM sólo aceptó a 40 000 de esos estudiantes, lo cual lleva a la conclusión de que un



promedio de 32 000 alumnos obtuvo cada año calificaciones inferiores a 3.5".<sup>61</sup>

#### "Normal

La mala preparación de los maestros es un problema ampliamente conocido. No obstante, no hay al respecto ningún estudio evaluativo de carácter general. La postración académica de las escuelas normales se relaciona directamente con el abandono, durante muchos años, del sector educativo en esa materia."<sup>62</sup>

Es posible que los datos anteriores sean aún peores para el período subsecuente toda vez que se deterioraron más los elementos constituyentes del sistema. Se puede concluir entonces que el grado de escolarización no se corresponde con el nivel de educación real.

Para un período más reciente, resultan relevantes las conclusiones obtenidas por Schemelkes y Noriega en el estudio ad hoc realizado en Puebla:

"La calidad de la educación primaria en las escuelas estudiadas es un problema serio, porque éstas no están siquiera logrando niveles de alfabetismo funcional entre la mayoría de los alumnos próximos a egresar.

La calidad de la educación se encuentra desigualmente distribuida entre las escuelas de las diferentes zonas estudiadas. De hecho, la situación se polariza de manera tal que muestra la existencia de dos realidades claramente distintas.

Estas dos conclusiones apuntan a la necesidad de la evaluación externa en el sistema educativo mexicano. Desde hace 25 años, los maestros son los únicos responsables de evaluar a sus alumnos, y las decisiones de promoción y reprobación son tomadas exclusivamente por ellos. Es posible que esta situación haya conducido a las enormes diferencias en resultados de aprendizaje entre regiones que este estudio pone al descubierto, y las haya mantenido durante tanto tiempo ocultas."

"...la calidad de los insumos escolares y del funcionamiento cotidiano tiende a conformarse a las condiciones de la demanda: si éstas son pobres, la calidad de la escuela y sus recursos humanos y materiales también serán pobres. Tenemos una situación que no solamente perpetúa las desigualdades preexistentes, sino que las acentúa y agrava.

Una aproximación drásticamente diferente a la toma de decisiones en materia de educación primaria en México es por tanto urgente. Ello implica la adopción de estrategias claras y efectivas de "discriminación positiva", que necesariamente significan dar más atención y apoyo a las escuelas especialmente a los directores y a los maestros que operan en condiciones de marginalidad"

"En general, la política educativa no es conciente de la centralidad de los maestros, y menos aún de los problemas variados y comunes que enfrentan."

"El estudio también muestra que ni la administración ni la supervisión escolar operan con propósitos educativos y pedagógicos. En el caso de los directores, muchos de ellos son también maestros y por tanto

pueden dedicar muy poco tiempo a la administración escolar..."El rol de los directores de escuela parece estarse materializando en las escuelas privilegiadas de la zona urbana de clase media donde, al menos en algunos casos, su liderazgo pedagógico se acepta abiertamente y se bien viene".<sup>63</sup>

En el trabajo de investigación anterior, quedó evidenciada la disparidad existente en los niveles de calidad entre diferentes tipos de escuela. Las investigadoras seleccionaron para su trabajo, escuelas primarias en cinco tipos distintos de zonas escolares: una urbana de clase media; una urbana marginal; una rural desarrollada; una rural marginal y una indígena. En la presentación de resultados se afirma: "EL estudio constata la existencia de diferencias en cuanto a la calidad de la oferta entre regiones socioeconómicas y culturales, pero además las dimensiona, y demuestra con ello la magnitud de la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas."

"En la zona urbana de clase media hay un maestro por grado en el 75% de las escuelas; en las demás zonas esto es cierto para la mitad o menos de las escuelas. En la rural marginal, todas las escuelas son multigrado".

"La vitalidad del la escuela, medida por la cantidad de eventos y actividades que organiza, se encuentra graduada en función del grado de urbanización-desarrollo de las zonas, de manera que las escuelas más activas se encuentran en zonas urbanas y desarrolladas".

"La experiencia docente es mayor en la zona urbana de clase media y menor en la rural marginal".

"La formación de los maestros también difiere significativamente entre las zonas; existe una graduación en los años de escolaridad correspondiente al grado de urbanización-desarrollo de las zonas".

Antes de referirnos a los hallazgos de la investigación referida, conviene hacer dos puntualizaciones: por un lado, los resultados anteriores son típicos de la mayoría de las entidades de la República, si bien en otros estados, las disparidades son mayores (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Hidalgo). Por el otro lado, lo que concierne a la sugerencia planteada a la necesidad de confrontar con evaluaciones externas al maestro los niveles de aprovechamiento escolar de los alumnos, es un planeamiento señalado anteriormente (Latapí, 1980; Trejo, 1992).

Una evaluación externa al maestro es deseable bajo ciertos márgenes de participación de los propios educadores y en otro marco contextual. Es decir, a partir de criterios y mecanismos consensados con colectivos académicos representativos de los propios educadores y no como una fiscalización administrativa de autoridad, tal como está planteada y se practica en el marco de la Carrera Magisterial para medir el desempeño del docente. En este caso además la evaluación que practica la SEP, se hace para solo para los docentes que participan en la Carrera Magisterial y con pruebas estandarizadas al margen de las condiciones específicas en que se desarrolla el proceso de aprendizaje. Finalmente, la evaluación debe ir acompañada de la decisión de incidir seriamente en las causas fundamentales y generales de la reprobación y el atraso escolar. Si los maestros han de incidir en la solución que requiere el problema de la baja calidad de la educación que tienen en sus manos, ellos tienen que asumir la

Identificación y planteamiento del problema a partir de una evaluación sistemática y permanente de su quehacer.

Más que plantear una evaluación externa al maestro en términos de que ha de ser la autoridad educativa quien debe practicarla, el planteamiento tendría que ser el de pasar de la sola evaluación individual del maestro, a una evaluación institucional que es recomendable que se practique por instancias colegiadas -no sindicales precisamente- en las que esté representada la base docente que será la que discuta y asuma las medidas pertinentes derivada de esa evaluación sistemática.

En síntesis, la elevación de la calidad educativa, se ha bifurcado en dos cauces: Se han privilegiado enclaves de atención especial con recursos humanos y materiales de calidad, programas académicos de excelencia y por otro lado, se mantiene en la penuria a la mayoría de los establecimientos escolares; sin ignorar que se han distribuido en planteles de la educación básica, equipos y materiales de apoyo, pero en cantidades marginales y con modelos obsoletos en gran parte.

Dentro de la consigna por la elevación de la calidad educativa se comprende la adecuación de contenidos y métodos de estudio para responder a los retos de los cambios científico-tecnológicos y económicos, políticos y sociales; sin embargo, los parámetros del cambio cualitativo en educación se manifiestan en dos sentidos: primero, en la consolidación de los enclaves mencionados como de atención prioritaria en recursos, con tecnología educativa moderna y con programas actualizados y apoyados con investigación y personal de alta calificación, generalmente se trata de servicios educativos, privados o públicos vinculados a los espacios

productivos; segundo, en la aplicación de una reforma curricular que privilegia la formación de actitudes y habilidades y posterga la construcción del conocimiento (ver "Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria", Consejo Nacional Técnico de la Educación, 1989-1994, p. 22), invirtiendo las prioridades de aprendizaje del período anterior (Reforma educativa de 1971).

Al priorizar el cambio de actitudes, métodos y destrezas sobre los contenidos, resulta una educación más ideologizada en las disciplinas sociales (Historia, Geografía y Civismo) y por la orientación instrumental en el manejo del contenido de las otras materias. Se trata de formar al "Homo Habilis" más que al "Homo Sapiens", en virtud de dos factores:

Uno: La planta productiva en proceso de modernización sólo tiene capacidad para absorber a una porción cada vez más pequeña de los egresados de todos los niveles del sistema educativo. La mayoría tendrá que "emplearse a sí misma" y para ello requiere habilidades más que conocimientos. La investigación científica y tecnológica viene cada día en mayor proporción del exterior y lo que se promueve, estructuralmente aquí es la asimilación e instrumentación de conocimiento importado y tecnología de punta en su fase de difusión, no de invención e innovación.

Dos: Se requiere afianzar el control ideológico sobre las mayorías para un largo período en el que prevalecerá el abatimiento del ingreso de éstas como ventaja comparativa del país en la articulación subordinada con el bloque norteamericano y ello conlleva riesgos de radicalización de la insurgencia en amplios sectores; por ello, es vital la formación en los educandos, de actitudes favorables al modelo en marcha. La aplicación de

la estrategia para este tipo de formación, abarca al currículo manifiesto y al currículo oculto. Véase, por ejemplo, el tratamiento que se establece para la materia de lenguaje en primaria y la proporción de horas semanales para cada una de las materias.

Por si hubiera duda sobre la concepción oficial del papel que corresponde a educadores y educandos en la definición de los cambios de contenidos para la elevación de la calidad educativa, véase el documento citado (p. 18), en donde se asienta que los maestros, alumnos y padres de familia sienten la necesidad de cambio en su vida cotidiana; los grupos de estudiosos en las diversas disciplinas investigan sobre los cambios que exige la realidad y los sectores gubernamentales y privados actúan sobre la realidad para transformarla.

Y aún así se plantea que el proceso de modernización educativa se apoya en las propuestas y los consensos del magisterio y de los sectores sociales afectados; asignándosele, además, a los maestros la tarea de transformar la educación en un proceso integral que abarcará a la comunidad de su entorno bajo los llamados proyectos escolares. En realidad se trata de asegurar que el maestro y la escuela funcionen eficazmente como correas de transmisión, con el discurso educativo-ideológico del régimen y evitar que se establezca una relación maestro-comunidad fuera del control del Estado, por los riesgos que ello implica para el modelo de sociedad que se piensa construir "desde arriba". En esa dirección se faculta a los nuevos consejos municipales (en los que prevalecen los representantes afines al Estado, para incidir en la vida escolar con tareas de apoyo financiero, fiscalización y proposición en aspectos pedagógicos y de contenidos regionales (cfr. Ley General de Educación).

### **3.2 LOS PROBLEMAS DE ESTRUCTURA EN EL SECTOR EDUCATIVO. LA DESARTICULACION DEL SISTEMA. EQUIDAD Y DESIGUALDAD REGIONAL. LA DESCENTRALIZACION.**

#### *La desarticulación del Sistema Educativo Nacional.*

Desde un enfoque sistémico de la educación pública, es evidente que la estructura y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN), adolecen de graves deficiencias. Se puede demostrar que el SEN no es ni siquiera la suma de sus partes. La falta de integridad del mismo a raíz de un crecimiento histórico, basado en la dinámica de las políticas específicas dictadas para cada nivel y modalidad, configuran un escenario casi caótico. En realidad es más justo concebir la naturaleza de la estructura y del funcionamiento real de cada uno de ellos como si fuesen sistemas cuasiautónomos. Ello ha tenido implicaciones muy serias no sólo en lo que concierne al uso de los recursos, sino a la lógica propia de sus objetivos formativos y a los resultados obtenidos por el conjunto del SEN.

En una valoración global sobre la desarticulación del SEN, señalan Muñoz Izquierdo (et. al. ), "...el creciente deterioro del proceso educativo en todos los niveles, se sustenta en las siguientes evidencias:"

"Desarticulación entre los diferentes niveles de modalidades educativas: esto se percibe tanto en las particularidades de la organización escolar, como en la relación entre los programas de estudios.



Incomunicación entre escuelas que imparten el mismo nivel de estudios, en las que frecuentemente se presentan condiciones de funcionamiento y problemática semejantes. Esto impide la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas que aquejan al sistema educativo."<sup>64</sup>

Y en un taller sobre diseño curricular realizado de manera independiente por maestros de Michoacán, se plantea que sobre la articulación de los programas de estudios y de la práctica pedagógica dentro y entre los diversos niveles educativos, se destaca que en preescolar existe cierta coherencia y articulación curricular interna, no así en su relación con la educación primaria.

En primaria, existe desarticulación de contenidos entre grado y grado. En el currículo oculto sí hay continuidad de conductismo en el tipo de enseñanza. Entre los temas de cada mes hay desvinculación. Problemas entre 2do. y 3ro. grados. Desarticulación entre ciencias sociales y naturales. Saltos en la programación

Existe desarticulación entre primaria y secundaria. . Ciencias naturales se aborda casi igual. En matemáticas: mecanización de 1ro a 6to y en secundaria no se respetan las leyes de esta ciencia.

Entre grados hay descoordinación. Historia de México, el contenido es el mismo de los últimos tres grados de primaria y 1ro de secundaria.

En cuanto a la formación de maestros, se aprecia desintegración de objetivos y contenidos de aprendizaje entre materias de un mismo grado y entre los diversos grados; reuniones académicas que no superan la

desarticulación. Hay también desarticulación entre docencia, investigación y difusión dentro de las propias instituciones.

Se presenta desvinculación curricular y metodológica con los niveles a donde va a trabajar el egresado de las normales. Incomunicación y contradicción curricular, pedagógica e institucional entre las instituciones formadoras de docentes. Hay desvinculación también con los niveles antecedentes (secundaria y bachillerato).<sup>65</sup>

Desde una perspectiva diléctica, cada uno de los niveles y de los servicios educativos del SEN, tendría que condensar las cualidades y rasgos fundamentales de la totalidad dinámica del mismo; sin embargo, el funcionamiento aislado de cada etapa formativa, hace que se evidencie el proceso de conjunto, como una secuencia establecida efectivamente para expulsar sistemáticamente a los alumnos en formación. Ello implica, por ejemplo, el rechazo o desconocimiento en cada nivel respecto de los resultados y legitimidad institucional y académica alcanzados por los alumnos en los niveles precedentes.

En efecto, desde la base jurídica misma, se carece de un cuerpo normativo que dé integridad al funcionamiento de los diversos servicios. La Ley General de Educación de 1993 no cumple este objetivo. Quizá se requeriría de otro tipo de instrumento que definiera con exhaustividad los términos de un funcionamiento integrado el SEN.

*Equidad y desigualdad regional en la educación.*

Quizá el problema más serio que enfrenta la reestructuración económica y educativa, es el de la polarización regional. Ello implica un problema estructural del desarrollo mexicano y hace sumamente difícil pensar en la posibilidad real de que una de las variables sociales por sí sola, pueda resolverlo, porque ello implica cambiar incluso la inercia centralizadora de la acumulación de capital basada principalmente en cierto polos desarrollados. En la última fase del modelo anterior, se impulsó desde el sector productivo estatal una política de descentralización industrial, sobre todo en petroquímica básica y acero, sin embargo, ello no implicó cambios significativos.

Posteriormente, durante el período de ajuste en los ochentas, se impulsó la ubicación de nuevas empresas en el norte del país y se trasladaron dependencias del gobierno federal al interior del país, pero tampoco ello fué significativo dada la magnitud del problema. México sigue siendo un mosaico de realidades económico-sociales contrastantes; en el que persiste la coexistencia contradictoria de los centros económicos avanzados con grandes regiones atrasadas. Esta situación implica al conjunto de la sociedad y evidentemente a la educación.

Sobre las desigualdades educativas regionales, existen innumerables trabajos. Muñoz Izquierdo y Ulloa realizaron un estudio sobre las causas de las desigualdades educativas en México, retomando metodológicamente cuatro tesis que se han planteado por diversos autores desde distintos enfoques epistemológicos.<sup>66</sup> En realidad las cuatro tesis podrían ser pertinentes para articular una explicación global sobre el problema. Ello a pesar de que según los autores las dos primeras están basadas en el

Paradigma Funcional y las dos últimas en el Paradigma Dialéctico. Las cuatro tesis son las siguientes (subrayados de los autores):

A. Primera tesis: *Las desigualdades educativas son originadas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos; por lo que tales desigualdades se derivan de las que ya existen entre los distintos estratos integrantes de la formación social en la que los sistemas educativos están inmersos.*

B. Segunda tesis: *Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que la educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.*

C. Tercera tesis: *Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que los currículos (habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países económicamente dominantes) no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes que no comparten las características culturales de los sectores hacia los que dichos currículos están dirigidos.*

D. Cuarta tesis: *Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que la educación que reciben los sectores sociales de menores recursos es impartida por medio de procedimientos que fueron diseñados -y de agentes que fueron preparados- para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte.*

Para sustentar la Segunda tesis, los autores realizaron un estudio sobre el desarrollo de la educación y su vinculación con los promedios de vida de las entidades federativas en los años 1970 y 1990.

Con base en el estudio de referencia se establecen ocho grupos considerando el porcentaje de población de cada entidad que en 1970 percibía ingresos inferiores al salario mínimo vigente en ese año. Los grupos son como sigue:

- Grupo I Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila.
- Grupo II Sonora, Baja California Sur, Tamaulipas y Chihuahua
- Grupo III Aguascalientes, Campeche, Jalisco y Morelos
- Grupo IV Colima, México, Sinaloa y Durango
- Grupo V Tlaxcala, Puebla, Veracruz y Nayarit
- Grupo VI Yucatán, Quintana Roo, San Luis Potosí y Querétaro
- Grupo VII Guanajuato, Guerrero, Chiapas y Oaxaca

Los cambios experimentados en cada entidad respecto de los índices de aprobación retención en educación primaria, son como indica el cuadro 24. Lo que demuestran Muñoz y Ulloa es que la clasificación de las entidades sufre cambios significativos en cuanto a los niveles de desarrollo educativo de 1970 a 1990 (considerando los índices de aprobación y retención combinados), avanzando en este aspecto los estados en los que la población tenía como ingreso el salario mínimo en una mayor proporción promedio y retrocediendo durante ese período los estados en los cuales ese promedio era más bajo, reproduciéndose así la estructura desigual existente entre los estados en los que se refiere a educación y la

relación de proporción directa existente entre este indicador y el del nivel de desarrollo económico.

Cuadro 24

EVOLUCION DE LOS INDICES DE APROBACION Y RETENCION COMBINADOS EN LA EDUCACION PRIMARIA, POR ENTIDADES FEDERATIVAS (1970 Y 1990) Y RELACION OBSERVADA ENTRE ESTA EVOLUCION Y LOS INDICES DE POBREZA DE LAS RESPECTIVAS ENTIDADES 1/

	Indices de pobreza 1970	Grupos	Indices de aprobación 1970	Indices de aprobación 1990	Rango 1970	Rango 1990	Diferencia entre rangos
<b>Total nacional</b>	<b>70.47</b>		<b>79.77</b>	<b>85.65</b>			
Oaxaca	89.73	8	73.67	77.55	30	32	- 2
Quintana Roo	80.16	6	2.95	78.83	32	31	1
Michoacán	84.59	8	79.39	81.61	19	30	- 11
Chiapas	88.85	8	78.02	82.10	24	29	- 5
Yucatán	79.77	6	73.32	82.20	31	28	3
Colima	72.53	4	82.23	82.42	9	27	- 18
Durango	74.93	4	78.29	82.53	23	26	- 3
San Luis Potosí	80.59	6	77.30	82.55	27	25	2
Zacatecas	84.26	7	77.69	82.56	25	24	1
Campeche	70.73	3	81.76	82.74	10	23	- 13
Tabasco	82.47	7	82.79	83.70	8	22	- 14
Guerrero	86.12	8	78.71	83.93	22	21	1
Hidalgo	83.23	7	79.19	84.21	20	20	0
Querétaro	82.16	6	79.59	84.57	18	19	- 1
Baja California Sur	65.15	2	80.33	84.60	14	18	- 4
Veracruz	78.56	5	79.94	84.79	16	17	- 1
Baja California	56.88	1	81.26	85.11	11	16	- 5
Sonora	63.49	2	78.77	85.19	21	15	6
Puebla	77.81	5	79.94	85.59	17	14	3
Tamaulipas	65.21	2	83.93	85.90	5	13	- 8
Aguascalientes	70.21	3	85.02	86.54	4	12	- 8
Chihuahua	65.26	2	74.84	87.12	29	11	18
Guanajuato	82.22	7	81.21	87.16	13	10	3
Sinaloa	74.31	4	76.81	87.27	28	9	19
México	72.65	4	77.54	87.41	26	8	18
Coahuila	61.55	1	88.35	88.19	1	7	- 6
Morelos	72.09	3	87.08	88.40	2	6	- 4
Distrito Federal	41.48	1	80.26	88.66	15	5	10
Jalisco	72.08	3	82.84	89.59	7	4	3
Nayarit	78.74	5	86.55	89.74	3	3	0
Tlaxcala	75.42	5	82.98	90.78	6	2	4
Nuevo León	54.15	1	81.24	90.88	12	1	11

1/ Índice Gini

Fuente: MUÑOZ I., Carlos y ULLOA, I. Manuel: Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Una reflexión apoyada en el caso de México, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXII, No.2, p. 57.

Pero, la desigualdad regional no se refiere sólo a contradicciones a nivel de entidades federativas, sino que entre municipios y localidades dentro de una misma entidad se presentan tales desigualdades. En el caso de la educación básica de otros países, suele presentarse el mismo fenómeno, sería el caso de Estados Unidos<sup>67</sup>, en ese país, de acuerdo con la prosperidad económica de un distrito escolar es aproximadamente el volumen de recursos destinados a la educación; sin embargo, las causas de tal desigualdad son distintas en el caso de México, en donde la asignación de recursos, aún después de la descentralización impulsada desde mayo de 1992, sigue centralizada desde la SEP y la SHCP.

Sobre las desigualdades educativas dentro de las entidades federativas, Annete Santos<sup>68</sup>, ubica los niveles relativos de desigualdad que presentan en su interior, las entidades federativas, utilizando la metodología del Centro de Estudios Educativos con el uso de cuatro categorías o grupos de clasificación:

*Muy favorable* (MF) si los municipios o localidades se encuentran en una situación mejor a la que presenta la capital del estado en cuestión.

*Favorable* (F) si se encuentran entre el valor que presenta la capital del estado y el promedio de éste último.

*Crítico* (C) si se ubican en situaciones peores que el promedio del estado y hasta una desviación estándar.

*Muy crítico* (MC) aquellos que rebasen la media más una desviación estándar hacia situaciones más desfavorables.

Santos encontró en su análisis que:

"En 1990-91, 281 localidades de Nuevo León y 227 de Coahuila presentan índices de retención-aprobación menores que los de Oaxaca, con 64.28% y 65.09% respectivamente. Por el contrario, 123 localidades de Oaxaca y 655 de Chiapas tienen promedios superiores al 90%.

En lo que toca a la repetición en primaria, 187 localidades de Nuevo León, 66 de Baja California y 136 de Coahuila presentan índices mayores al 21%, ubicándose en una situación más desfavorable que Oaxaca (16.86%). En el extremo opuesto, Chiapas presenta a 1189 localidades con un índice promedio de sólo 2.44% por encima del D.F.

Por último, 206 localidades de Nuevo León, 69 de Baja California y 162 de Coahuila presentan una eficiencia terminal menor a la de Chiapas. 169 localidades de Michoacán, 79 de Oaxaca y 46 de Chiapas logran promover de sexto grado a más de 75 niños inscritos en primero, cinco ciclos antes.

De continuar por el mismo camino -dice Santos-, la brecha educativa entre las regiones, los estados, municipios y localidades de menores recursos y aquellos que se encuentran en condiciones socioeconómicas favorables, seguirá ampliándose"

El estudio anterior y el de Muñoz y Ulloa combinado con el de Schemelkes para Puebla, demuestra que, además de estar asociada a los niveles de desarrollo económico y social del entorno, la desigualdad educativa atraviesa todo el tejido de la sociedad configurando dos polos omnipresentes en ella: la de los enclaves de alta atención en recursos y



elevados índices de calidad y la de los grandes espacios de marginación y atraso. Se comprueba asimismo que la inercia del sistema educativo y socioeconómico en el período de ajuste neoliberal, reproduce y profundiza tal polarización.

Sería importante dilucidar si la agudización de la segmentación y la polarización de la educación en los términos anteriores es pertinente al modelo de acumulación de capital en construcción desde 1983, o se trata de disfuncionalidades que el propio modelo corregirá en el futuro. Aquí es posible plantear que la extensión y profundización de la crisis capitalista impide determinar con precisión si la expulsión de fuerza de trabajo de la planta productiva es inherente a la aplicación de las políticas neoliberales o son resultado de la dinámica de la propia crisis.

La primera tiene que ver con el papel del maestro como principal agente educativo responsable de la estimulación orientación y rendimiento en el aprendizaje de los alumnos. Independientemente de los enfoques sociológicos y pedagógicos con los que se puede analizar integralmente el papel del docente, importa aquí destacar, desde la perspectiva de la búsqueda de la racionalidad del gasto educativo planteada por el régimen desde 1983, la cuota presupuestal que representa si los ingresos globales de los educadores es del orden del 90% del gasto educativo.

Es insoslayable el hecho de que la reducción brutal del salario real del maestro en el período del estudio incidió en los resultados toda vez que durante todo el sexenio el salario magisterial cayó drásticamente. Ello lo obligó a trabajar en otros empleos o a luchar por una doble plaza (con la

saturación que significa laborar 10 horas diarias con grupo) o a abandonar el trabajo.

El maestro experimentó a partir de la política de contención salarial, una incapacidad evidente para cubrir por su cuenta, económicamente y en tiempo, los costos de la actualización profesional como antaño. Ello incidió, sin duda también en la reducción de la calidad educativa. También se debe considerar que en el magisterio, como en otros gremios, la respuesta de los trabajadores ante la aplicación de cambios en las condiciones, contenido y procesos de trabajo, cuando son instrumentados sin la suficiente información, o sin consulta y participación o convencimiento de parte de ellos, suele generar respuestas de inconformidad pasiva. Esto ocurrió en gran medida cuando menos desde la reforma educativa echeverrista de 1973 y se ha exacerbado por los términos en que se han ido aplicando los cambios desde 1982.

La segunda referencia que interesa señalar es el hecho de que la crisis y la reestructuración implicaron la construcción de una racionalidad económica y social nueva, en la que se agudizó el problema de la segmentación de los mercados de trabajo con una mayor estratificación y polarización económica y social.

La antigua cultura de formación de fuerza de trabajo experimentó un cambio drástico en pocos años.

## LA DESCENTRALIZACION. ALCANCES Y PERSPECTIVAS

La descentralización educativa como proceso histórico ha sido una tendencia que tiene consenso social. Desde que en la década del setenta se advirtió la asfixia e inoperancia del enorme aparato educativo férreamente centralizado, se pusieron en marcha mecanismos para la desconcentración del mismo. Desde la instalación de las unidades y subunidades de servicios educativos, en la época de Echeverría, hasta la llamada federalización de 1992, el proceso no ha salido de los marcos de una desconcentración para convertirse en una verdadera descentralización.

No obstante, en el período de Salinas de Gortari fue cuando alcanzó el mayor impulso la acción descentralizadora y puede decirse que fué más allá que en cualquier otra esfera de la gestión pública. De hecho, fué planteada desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid en los términos en que posteriormente se pondría en marcha.

Sobre el problema de la descentralización educativa como eje básico del Programa para la Modernización Educativa (PME), es importante señalar que en el contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, (ANMEB), firmado por el gobierno federal, los gobiernos estatales y la dirección del SNTE, estableció límites muy precisos sobre el alcance real de la descentralización. En dicho Acuerdo, se planteó la transferencia de recursos financieros y materiales para la *operación* de la función educativa, reservándose para la instancia central la *normatividad*, con la cual la SEP garantizará el carácter nacional de la educación<sup>69</sup>. Ello significa que si la SEP retiene la dirección de la educación y la Secretaría de Hacienda retiene los mecanismos de captación y asignación de los

recursos para la educación, sólo corresponderá a cada gobierno estatal dar cumplimiento, en la fase operativa, a los mandatos de las instancias federales. Se trató de una descentralización administrativa que no tocó las atribuciones fundamentales de la gestión educativa.

En efecto, el texto del ANMEB, es muy preciso: "A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de la educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la **dirección** de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de la educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta la fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación."

No se realizó una verdadera descentralización, si por tal se entiende la delegación de autoridad y responsabilidad suficientes a las instancias de gobierno inferiores o distantes (Gobiernos estatales y municipales) para decidir, dentro de su jurisdicción geográfica, cuestiones vitales para el desarrollo educativo acordes con las necesidades y condiciones locales en cada caso: captación y distribución de fondos para la educación, planificación educativa local e incidencia real en el diseño curricular.

Otra cosa es que dentro de un verdadero proceso de descentralización se debiera mantener la coordinación y unidad bajo una orientación nacional *en aquellos asuntos que asuman ese carácter*. La descentralización planteada en el ANMEB, está lejos de los esquemas descentralizadores que han funcionado desde hace tiempo en otros países, en los que las instancias locales de gobierno (condados, cantones) tienen alta capacidad decisoria sobre la captación y asignación de recursos educativos y sobre el desarrollo de la educación.

La descentralización planteada en el ANMEB es una forma de delegación de autoridad operativa, en la que dentro del proceso administrativo clásico: Planeación-organización-dirección-evaluación y control, (Rodas y Arroyo, 1984; Miner, 1972), se retienen, por razones de control político, de un poder exacerbadamente centralizado, las decisiones básicas de las mismas, delegando sólo, tareas bien delimitadas dentro de la función de ***dirección*** del sistema educativo nacional.

Coincide con esta interpretación la posición de Muñoz Izquierdo: "En mi opinión, la propuesta que se sostuvo hasta el informe (de Miguel de la Madrid, 1984), constituye, más que descentralización, una forma *sui*

*generis* de desconcentración administrativa, porque lo que se otorga a los estados es la facultad de operar un servicio regulado según las normas y la evaluación que la SEP conserva en sus manos." " ...la descentralización es parte de una estrategia de dispersión de las tensiones y de los conflictos que la crisis agrava. Radicar localmente el conflicto, evitar el encadenamiento y la generalización de las demandas y repartir las presiones aisladas a lo largo de los aparatos gubernamentales, son elementos clave para un manejo político de la crisis como el que pretende el régimen"<sup>70</sup>

En el fondo, a la luz de los hechos ocurridos a partir de la puesta en marcha del Acuerdo, se evidencia la efectividad de la *descentralización* como factor de desarticulación y aislamiento de los conflictos magisteriales. En efecto, es posible documentar la incidencia de las movilizaciones gremiales que con carácter nacional se habían venido sucediendo desde 1979 (año en que se constituyó la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE, la cual articuló las luchas del gremio en varias oleadas que sacudieron las estructuras corporativas del sindicato y organizó la resistencia frente a la agresiva política salarial, laboral y sindical del régimen); a partir de que la administración de las relaciones laborales se trasladaron a los gobiernos estatales, los conflictos, aún siendo del mismo carácter y planteando la misma problemática, siguieron un curso local, sin coordinación nacional alguna, no obstante que proliferaron tanto o más que en el período anterior al Acuerdo.

A partir del ANMEB el SNTE, dejó de existir como sindicato nacional e igual que otros sindicatos, como el minero, se mantiene como una estructura de apoyo discrecional, por parte del estado, para el manejo y control político de la insurgencia que pueda originarse en las secciones. La instancia nacional de dirección, aparte de recibir las cuotas sindicales que le permiten reproducirse y mantenerse legalmente como titular de las relaciones laborales; al no incidir ya, en términos nacionales para la negociación de los salarios y de las condiciones de trabajo; por haber sido transferidas éstas a las secciones locales y a las autoridades estatales, ha convertido al SNTE en un ente inútil para atender una de las principales funciones para las que fué creado.

Sobre la cuestión anterior, su lógica y sus efectos en la estructura del poder sindical, ya advertían diversos especialistas desde el inicio del período 1983-1994. Carlos Muñoz Izquierdo decía: "Yo creo que esta propuesta (*la de descentralización*) surgió de la necesidad de agilizar el funcionamiento de la educación nacional, y del propósito de debilitar a una de las organizaciones sindicales más poderosas y conflictivas que hay en el país"<sup>71</sup>. José Angel Pescador Osuna, por su parte, planteó: "Es obvio que los actores más vinculados al aparato de gobierno reaccionaron de un modo más favorable al proyecto descentralizador, mientras que los líderes sindicales del SNTE y de la CNTE, mostraron reservas o *simplemente se opusieron al proyecto*". (subrayado nuestro)<sup>72</sup>

Olac Fuentes Molinar fué más explícito cuando planteaba que: "La cuestión sindical es parte de este problema. Una relación laboral directa que se establece con 33 patrones, si se trata de los gobiernos estatales, o con miles si se trata de los municipios, fractura objetivamente al SNTE. Yo

estoy convencido de que esta unidad debe mantenerse, a pesar de la perversión de la conducción y de las relaciones internas que se han profundizado con la hegemonía de "Vanguardia Revolucionaria". Es un problema que se resuelve en la lucha por la democracia interna. Quienes sostienen que el sindicato es demasiado grande, que se ha corrompido más allá de la redención, y que por lo tanto hay que dividirlo, piensan acabar con la enfermedad matando al enfermo."<sup>73</sup>

Pero, si en 1984 ya se planteaba con claridad la perspectiva de la descentralización educativa y los condicionantes políticos que la hacían necesaria por parte del Estado, ¿porqué no se instrumentó en ese período?. La respuesta tiene que ver con los elementos que se apuntaban para explicar el retraso operado también en el caso de la Carrera Magisterial: Las políticas neoliberales habían exacerbado desde 1983 la respuesta social. El ambiente político era de convulsión. El régimen de De la Madrid seguía requiriendo del apoyo corporativo del SNTE y de las demás organizaciones corporativas para mantener la estabilidad de sistema político y para galvanizar la aplicación de las medidas más antipopulares del proyecto neoliberal. Ello obligaba a aplazar el desmantelamiento virtual del sindicato. Pero el cerebro ejecutor del proyecto descentralizador era Carlos Salinas desde la Secretaría de Programación y Presupuesto y al acceder a la presidencia, retomó la iniciativa en este aspecto; no obstante, tuvo que esperar hasta 1992 para tomar la decisión, una vez que logró remontar la pérdida de consenso expresada en 1988 y que la movilización del magisterio entró en una fase de reflujo.

A pesar de que en el terreno de las decisiones políticas de formalización de la descentralización, 1992 fué el año clave. Desde el



principio del período de ajuste económico se realizó un proceso gradual de preparación y avance de la política descentralizadora.

Por ejemplo, sobre el comportamiento de la transferencia del gasto de la instancia federal a los gobiernos de los estados, es útil, para dar una idea sobre la magnitud de los recursos que se venían transfiriendo a los estados antes de 1992, conocer los datos disponibles relativos a la educación primaria y secundaria, (ver cuadro 8). Se puede apreciar un descenso drástico: de 5.0 a 0.9 mmp, en el período de 1982-1988, en el principal renglón de distribución del gasto educativo hacia el interior del país; los llamados Convenios Unicos de Coordinación (CUDs), a través de los cuales se pretendía procesar la descentralización durante los años más críticos del período de ajuste económico. La caída real de los montos de transferencias normales también indican cual era la verdadera tendencia a descentralizar el sector.

Los datos del cuadro 8 contrastan fuertemente con la radical desconcentración en la asignación de los recursos educativos a los estados, ¿porqué?. Una primera respuesta podría encontrarse en la ya analizada disminución real del gasto educativo por la parte federal y un ascenso neto del gasto erogado por las propias instancias del gobierno a nivel estado y municipio y por los particulares (cuadro 25). O sea que en los hechos, la transferencia total del gasto de la educación *básica* tiende a encubrir la transferencia cada vez mayor de la responsabilidad de su financiamiento a las instancias locales; caso distinto en los niveles medio superior y superior de educación en donde la instancia central mantiene el control siendo excluidos del ANMEB esos niveles. Ello merece más adelante un análisis específico.

Cuadro 25

**RECURSOS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS**  
(Miles de millones de pesos)

Vía	Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PESOS CORRIENTES:								
>Transfe- rencia 1/		1.4	3.7	6.7	17.0	27.7	23.8	69.9
>CUD		10.2	14.0	23.6	26.4	24.1	36.2	88.5
PESOS CONSTANTES 1980								
>Transfe- rencias 1/		0.7	0.9	1.0	1.6	1.4	0.5	0.7
>CUD		5.0	3.4	3.5	2.5	1.2	0.8	0.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años. Los datos de CUD de los Anexos Estadísticos de los informes de Gobierno.

1/ Se refiere a la porción de transferencias destinadas a las direcciones de servicios de Educación Pública en los estados, no a la totalidad de las transferencias sectoriales. Citado en NORIEGA, Margarita, Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988, México, (fotocopia) Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Dirección de Investigación Educativa, 1990, p.96.

### 3.3 LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACION. UN PROYECTO DE RACIONALIZACION SIN SUSTENTO.

Durante la década de los ochenta, innumerables trabajos de investigación y análisis sobre la educación mexicana, principalmente realizados por el Centro de Estudios Educativos, el Departamento de Investigación Educativa del CINVESTAV del IPN, la Universidad Pedagógica Nacional, el Centro de Investigación y Servicios Educativos de la UNAM y otras instituciones, dieron cuenta de los principales problemas educativos del país. Ya el I Congreso de Investigación Educativa realizado en 1981 había sintetizado muchos de ellos. Con esos antecedentes y el protagonismo del CEN del SNTE en los últimos años con la constitución de

la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y con el acercamiento a las instancias de decisión del Estado en el sector, por parte de intelectuales provenientes de la izquierda como Olac Fuentes Molinar y Gilberto Guevara Niebla, se preparó y se procesó y promulgó la Ley General de Educación en julio de 1993, recuperando el acervo de aportaciones hechas principalmente por las fuentes citadas.

Obviamente, dada la polarización de posiciones, en el cuerpo de la nueva ley no se recuperan aportaciones construidas desde la izquierda sindical, militante en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual a la sazón, ya había realizado dos Congresos Nacionales de Educación Alternativa (1991 y 1992) y un sinnúmero de foros regionales y nacionales con ese contenido desde 1982. Los resolutivos de los mismos fueron publicados y distribuidos al interior del gremio en cada uno de esos casos.

El significado de la Ley General de Educación, se puede indicar a partir de dos planos; por un lado, el encuadramiento de la misma en el conjunto de la política y la práctica del régimen en el sector durante el período del ajuste económico, en cuyo marco se promulga esta ley y por otro lado es pertinente destacar el significado de su contenido, en el plano del deber ser como instrumento normativo teórico y de sus posibilidades objetivas de ser acatada en el marco de la realidad del país.

En el primer plano, se debe considerar que la Ley General de Educación al tiempo que pretende responder a los cambios operados en la marcha de la educación desde 1973 cuando se promulgó la anterior Ley para el sector y busca ofrecer respuestas de largo plazo a una problemática

destacada y reconocida en éste ámbito, requiere contar con dos referentes clave que le dan sentido, (ya que no puede concebirse como una variable independiente). Ellos son, la filosofía y el planteamiento de un programa sectorial de corto y largo plazos y la definición clara y coherente de la estructura y funcionamiento que han de caracterizar al Sistema Educativo Nacional (SEN). La definición de éste último debería desprenderse de la naturaleza, alcances, políticas, objetivos y metas del programa sectorial.

Sin embargo, la Ley se promulga en las postrimerías del sexenio 1988-1994, sin el referente de un Programa Sectorial sustantivo y pertinente; habiéndose, por el contrario, manifestado los límites, contradicciones y problemas de fondo que enfrenta la educación mexicana, (lo cual ha sido reconocido hasta por instancias del gobierno actual) y cuando el Sistema Educativo Nacional marcha con un alto grado de anarquía y desarticulación (sobre todo después de la descentralización decretada en mayo de 1992) y no logra conformarse como tal. Menos puede decirse que responda a los lineamientos intencionados de programa unitario alguno.

En tales condiciones, la Ley mencionada, aparece como un cuerpo de planteamientos que son como intenciones institucionales apuntadas hacia la solución de problemas; sin que existan los medios de concreción programáticos correspondientes y las instancias orgánicas y funcionales preparadas y capaces de llevar a la práctica esos enunciados legales.

Todavía en el primer plano de este análisis, cabe señalar que no obstante que en la inspiración de la Ley participaron ideas y personas de pensamiento democrático, la misma no respetó ese procedimiento en su fase de formulación. En el seno de las cámaras legislativas hubo un debate

álvido entre la representación del CEN del SNTE y las instancias de decisión mayoritarias, por la controversia que suscitó la iniciativa presidencial, la cual omitía aspectos importantes; entre ellos, el papel del SNTE; sin embargo, a la ciudadanía y en particular a los trabajadores de la educación, les correspondió nuevamente cubrir el papel de espectadores -muchos de ellos disidentes inconformes- y destinatarios pasivos de dicha Ley.

En cuanto a su contenido, en la Ley se destaca lo siguiente<sup>74</sup> (las cursivas son nuestras):

1. Establece la secundaria obligatoria (Artículo 3o.), *como prestación del Estado y como estudios a cursar por todos los habitantes del país.*

Obviamente, no se modifica la práctica de que sólo cumplirán con este precepto, quienes puedan pagar el costo de oportunidad correspondiente y el costo directo que implica. En el ciclo escolar 1993-1994, por ejemplo, el sólo gasto inicial para inscribirse en una secundaria del medio urbano en Michoacán era de N\$400.00 (entre uniforme, cuota "voluntaria", libros y materiales de estudio); ello, independientemente de los gastos incurridos durante el período escolar.

La Ley reconoce la validez de la cuotas que se cobran en los establecimientos escolares, si bien lo define así "La educación que el Estado imparta será gratuita. Las *donaciones* destinadas a dicha educación (secundaria) en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. (Artículo 6o.).

Un planteamiento central de la Ley es que el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan, ".Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Artículo 8o., Fracción I). En el nivel de abstracción y parcialidad de estas definiciones, no queda claro como se concretará la vigencia de las mismas y si en lo democrático se incluiría o no, *la participación efectiva de los sujetos de la educación en las decisiones fundamentales que les afectan, como por ejemplo, la formulación del contenido de esta Ley.*

Se señala que el criterio antedicho, "atenderá...a la defensa de nuestra independencia política y al aseguramiento de nuestra independencia económica..." (Artículo 8o. Fracción II). Desde luego que el escenario inmediato y las políticas correlativas del Estado, no correspondieron con el postulado anterior -es demagogia-.

Un enunciado de la Ley que puede considerarse vital, dadas las condiciones de desarrollo de la crisis económica, es el que se refiere a que "Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que *permita, asimismo, al trabajador estudiar*". Ello se convierte en uno de los ejes que tendría que retomar cualquier programa educativo pertinente, en razón de que cubre un vacío estructural del SEN; tradicionalmente marcado por la visión mecánica y limitada de que éste debe formar al individuo para trabajar y una vez egresado de alguno de los niveles del mismo, termina la función de

la institución educativa. Igualmente, salvo los programas de educación de adultos (que también se inscriben en el lado de la oferta), no existe una política de respuesta a las expectativas y necesidades de formación generadas desde los centros de trabajo y que pudieran referirse *no sólo* a la educación básica tradicional, sino a planes de estudio orientados a desarrollar desde el SEN, conocimientos y habilidades específicamente planteados por el trabajador en activo.

La Ley establece el derecho de los trabajadores de la educación a percibir un salario decoroso; a contar con una vivienda digna y a contar con tiempo para la preparación de su actividad frente a grupo; (Artículo 21) sin embargo, el salario decoroso se limitó a buscar alcanzar 4 salarios mínimos -como promedio-, independientemente de que ni esa meta se ha logrado para el total de los maestros, ello se encuentra muy por debajo del nivel que se considera como de pobreza y que equivale a siete minisalaris<sup>75</sup>; el planteamiento sobre vivienda digna sólo queda como deber ser, hasta que la presión del gremio pueda hacerlo vigente. Lo mismo puede decirse del tiempo para preparar el trabajo frente a grupo.

Se rescata en la Ley, una reiterada tesis de los investigadores del sector; la que se refiere a la desproporcionada carga administrativa que experimentan tanto los maestros de grupo como las instancias de supervisión, en detrimento de las actividades pedagógicas. Aquí se plantea la necesidad de alcanzar más hora de clase. (Artículo 22). ¿Será posible?

Sobre el financiamiento de la educación, prevalece el centralismo en el manejo y asignación de los recursos, se prevé que el traslado de estos a las entidades federativas, se hará etiquetándolos y sancionando cualquier

desviación que se haga respecto de ellos. (Artículo 25), Esto, además de que no resuelve el problema de la corrupción, si marca un trato discriminatorio hacia las instancias locales que son las que conocen las especificidades del sistema. Lo más importante sigue decidiéndose en el centro del país.

Como una respuesta a la carencia de criterios y mecanismos de evaluación educativa de carácter nacional, señalado por diversos investigadores (Latapí, 1980, Trejo, 1992, Schemelkes, 1993), la Ley prevé la realización de tal evaluación por parte de las autoridades centrales, obligando a las autoridades locales a proporcionar toda la colaboración del caso (Artículo 30) y a la vez, se establece el compromiso de *informar "...a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que se realicen..."* (Artículo 31) Este es un planteamiento indispensable que puede estimular la participación democrática de los sujetos de la educación; sin embargo, la experiencia de las evaluaciones practicadas a los maestros y alumnos en el marco de la Carrera Magisterial, es que los resultados no se han dado a conocer ni a los afectados directamente por las mismas.

Sobre el problema central de la equidad educativa, también se han pronunciado prácticamente todos los analistas e investigadores del sector. La Ley plantea la decisión de establecer diversos mecanismos compensatorios para lograr que los individuos, grupos y regiones más atrasados en este servicio, puedan equipararse con los que disfrutan de mejores condiciones. Aquí se contemplan programas de apoyo a los maestros asignados a las comunidades más atrasadas; el establecimiento de centros de desarrollo infantil, internados, albergues, becas y otros,



como mecanismos compensatorios (Artículo 33). *Es obvio que la vigencia de este Artículo también está condicionada a la presencia de un escenario económico y político y de una fuerza social que lo pueda hacer realidad.*

En relación con el trato de alumnos discapacitados, la Ley establece que: "Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su *integración a los planteles de educación básica regular.*" (Artículo 41). Esto implica una sobrecarga cuantitativa y cualitativa para los maestros de primaria.

Se establece en la nueva Ley la certificación de estudios para validar conocimientos, habilidades y destrezas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos. (Artículo 45). Ello tiene un potencial positivo siempre que se realice con criterios y mecanismos democráticos y transparentes, de modo que no prolifere la simulación y se reconozca laboralmente el acervo logrado por el individuo fuera de las instituciones escolares.

Un aspecto muy significativo se refiere a que la Ley incrementó a 200, los días laborables (días de clase para los educandos), (Artículo 51) eliminando descansos anuales tradicionalmente disfrutados por los trabajadores de la educación, sin que éstos opusieran resistencia, como sí ha sucedido ante otras medidas oficiales.

En relación con la participación social en la educación lo que hace la Ley es contemplar los mecanismos de apoyo material y financiero mediante los cuales, los padres de familia colaborarán con la escuela. Les queda prohibido intervenir a las asociaciones de padres de familia, en tanto

tales, en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. (Artículo 65, Fracciones II y III y Artículo 66, Fracción V).

Los consejos escolares de nueva creación legal, se erigen como instancias supraescolares para fiscalizar el quehacer educativo e incidir en la vida de la institución. La composición de los consejos (con autoridades políticas, representaciones sindical y de padres de familia, ex-alumnos y demás interesados en la actividad de la escuela), los hace verdaderos comités políticos que *pueden neutralizar la organización y dinámica interna de la escuela y las actividades académicas, sindicales y políticas del magisterio*. Debe recordarse que estos consejos están previstos por la Ley en las instancias de escuela, municipio, estado y país. En realidad la nueva modalidad de relación maestro-escuela-comunidad pretende salir al paso a la tradicional relación de solidaridad que se ha desarrollado entre maestros y padres de familia cuando se trata de realizar movilizaciones y reclamar derechos laborales de los maestros o de carácter comunitario, por parte de los padres de familia.

#### **CAPITULO 4. LA RESPUESTA SOCIAL Y DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION. EL SNTE Y LA CNTE.**

En el libro *La catástrofe silenciosa*, la primera propuesta que plantearon los especialistas fué: "que se integre una comisión no gubernamental formada por personalidades y especialistas ajenos a los intereses del sector, encargada de realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la realidad educativa del país y sus posibles soluciones. Debiera convocarse a una amplia consulta nacional que recoja en audiencias públicas y privadas la voz de los ciudadanos interesados, y que prepare, con su misma dinámica de pluralidad y debate, la conciencia de la necesidad de cambio"<sup>76</sup>.

En la anterior formulación reconoce implícitamente que las instancias de gobierno carecen de credibilidad y confianza pública para promover un proceso de participación real de las mayorías afectadas e interesadas en la educación pública. En realidad se está reconociendo en la propuesta señalada que, en efecto, el problema fundamental de la educación y del diseño de su rumbo, es la democracia. Pero, ¿cómo un presidente cuestionado precisamente por los términos antidemocráticos en los que accedió al poder podría encabezar un esfuerzo histórico por la democratización de la educación pública?. Los resultados están a la vista.

El grupo de especialistas que se reunió para enfrentar la tarea encomendada por Salinas señalaba el carácter silencioso de la debacle educativa de México. Se reconocía que los medios de información, los espacios de opinión pública y los ámbitos políticos y sociales en los que se debaten los problemas nacionales no registraron la importancia y las consecuencias de lo que ellos caracterizaron como "catástrofe". Por ello, enfatizaban la necesidad de que se socializara el problema y la búsqueda de soluciones. Ello desde luego no ocurrió y el régimen salnista recogió sólo algunas de las otras recomendaciones planteadas por el grupo de especialistas y desde luego de acuerdo con la perspectiva neoliberal de su proyecto: El desmantelamiento del poder del SNTE, mediante una descentralización parcial; la evaluación del trabajo magisterial desde un criterio vertical y productivista dentro de la Carrera Magisterial; la socialización del financiamiento educativo, entre otros.

Quizá el conjunto de recomendaciones del grupo de especialistas en educación hechas a Salinas contribuyó para que se experimentara una recuperación parcial del gasto en el sector.

Pero, ¿qué pasó con la participación de la sociedad frente a la problemática explicitada en 1988?. Fué sintomático que las reformas constitucionales realizadas por Salinas, no sólo en el Artículo 3o., sino en el 27 y en el 130 no hayan causado la respuesta de la sociedad civil. Lo silencioso de la catástrofe entonces se explicaría por la actitud general de apatía y repliegue a la dimensión de la vida individual provocadas por los efectos de la crisis; porque igualmente se puede caracterizar este período como limitado en respuestas organizadas en el sector de los asalariados,

desde 1983, no obstante el despojo que padecieron en su ingreso y en sus condiciones de vida y de trabajo.

Señalamiento aparte merece el caso de la educación superior. Desde 1968 la presión estudiantil y de los trabajadores ha permitido frenar parcialmente las políticas neoliberales para el sector. El nacimiento de los sindicatos universitarios en la década de los setenta y la respuesta estudiantil han impedido una caída aún más drástica para el ingreso de los trabajadores y la elevación de cuotas de inscripción, sobre todo en la UNAM, la cual determina en gran medida la dinámica nacional de este nivel. Lo anterior se reflejó en el financiamiento educativo, ya que la educación superior con sólo el 5% de la matrícula absorbió más del 20% del presupuesto total, en 1988, mientras que la educación básica primaria, que atendía a más del 50% de la matrícula, recibía sólo el 35% del gasto total<sup>77</sup>

La respuesta social hacia el grave deterioro en la educación básica se restringió al propio sector, si bien alcanzó proporciones enormes en la primavera de 1989; aunque ella se centró en el problema del salario de los maestros y en la democracia sindical, no se pueden desestimar estos ejes reivindicativos dada su incidencia directa en la marcha de la educación. Fué también en el espacio del gremio en donde se fué desarrollando, lentamente, desde el surgimiento de la disidencia organizada en la CNTE (1979), determinadas propuestas alternativas al proyecto oficial; sin embargo permanecieron casi en el anonimato, no obstante que fueron el resultado de foros y congresos nacionales.

No obstante, en lo general, en América Latina y en México, los gremios magisteriales se han caracterizado por ser los más activos y persistentes adversarios del experimento neoliberal. Este año, por ejemplo, los maestros de Costa Rica realizaron una huelga de enormes proporciones que enfrentó con movilizaciones sostenidas el poder del Estado por varias semanas. Al final negociaron con Figueres, el Presidente de la República, quien había declarado meses atrás que en Costa Rica se repudiarían las medidas neoliberales y que primero estaba el bienestar de su pueblo, antes que las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

La insurgencia magisterial ha atravesado prácticamente todo el ámbito latinoamericano. En el caso de México, la trayectoria de las movilizaciones magisteriales se han mantenido prácticamente (con algunos periodos de reflujo) desde 1979, cuando las primeras medidas de austeridad y de control salarial fueron impuestas por el régimen de López Portillo, bajo la secuela de la crisis financiera de 1976. El precedente de las luchas organizadas por la CNTE desde 1979, es el movimiento magisterial de la Sección IX del SNTE en el Distrito Federal, el cual comprendió desde 1956 hasta 1962, con intervalos de calma y reflujo.

El gremio magisterial mexicano tiene tradición de lucha. Aunque sindicalmente se organizó significativamente hasta después de la Revolución al calor de la creación de la SEP en 1921 y de las campañas de alfabetización y educación rural. La creación de Escuela Nacional de Maestros en 1924 y de las escuelas normales en 1926 dieron impulso al crecimiento y consolidación del gremio. Pero, aunque el magisterio fué punta de lanza de los regímenes posrevolucionarios (Obregón, Calles,

Cárdenas), frente a las fuerzas más reaccionarias y al clero y su papel social era reconocido en amplios sectores de la sociedad mexicana, tal reconocimiento no se reflejaba en el monto de su ingreso. Como dicen Salinas e Imaz: "Los maestros mexicanos inician la década de los cuarenta dotados de una representación sindical, sumidos en la miseria por los bajos salarios y agobiados por el peso político que descansa sobre ellos. Han participado a fondo en la construcción de un país nuevo. Pero ese país debía pasar a una nueva etapa y los nuevos privilegios ya reclamaban la moderación de la euforia popular desencadenada por el cardenismo."<sup>78</sup>

El nacimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, tiene lugar por promoción del Estado, bajo el régimen de Manuel Avila Camacho y con el patrocinio ideológico y político de Vicente Lombardo Toledano y del Partido Comunista Mexicano. Se trata de una coyuntura en la que, desde los últimos años del período de Cárdenas, se aplicaba la política de contención y disciplinamiento de las organizaciones sindicales. Lo anterior explica que a dos años de fundado el SNTE, a fines de 1945 se haya organizado una Conferencia Pedagógica del SNTE, en la cual éste resolvió apoyar la reforma al Art. 3o. que suprimió la educación socialista. Tanto Lombardo como el PCM plantearon esa orientación.

Para la década de los cincuenta, estaba ya plenamente inserto el SNTE en la estructura corporativa del Estado, como parte de la FSTSE, de la CNOP y del PRI. Al interior, se había consolidado el cacicazgo sindical y al mismo tiempo afloraban las pugnas cupulares atizadas desde las instancias del aparato del Estado. Así, en 1956 se exacerbó la pugna entre el grupo alemán de Jesús Robles Martínez y Manuel Sánchez Vite, exsecretarios generales del Sindicato y el recién elegido Secretario

General, Enrique W. Sánchez, auspiciado por Ruiz Cortinez. (de acuerdo con la investigación de Aurora Loyo<sup>79</sup>).

En el seno de la Sección IX, dirigentes adictos a Sánchez Vite promovieron demandas salariales, como una maniobra para reelegirse. El Secretario General del CEN del SNTE se opuso, pero en el proceso, las bases magisteriales tomaron por su cuenta la lucha por el aumento salarial. Sobre el problema del ingreso, de los maestros, motor principal de esa lucha, en el trabajo de Loyo se ofrecen los significativos datos del cuadro 26.

Cuadro 26

Año	Sueldo promedio burocrático	Poder adquisi- tivo del peso	Sueldo prome- dio burocrático real	Índice del sueldo prome- dio burocrá- tico real
1939	154.00	100.0	154.00	100.0
1951	295.00	30.4	90.00	58.0
1952	324.50	24.4	79.00	51.0
Fuente: Lobato, Ernesto, "La burocracia mexicana", en revista de Economía, octubre de 1951 (citado por A. Loyo)				

En efecto, la caída salarial del período se explica en el marco de un desarrollo marcado por el crecimiento con inflación, frente al cual, se aplicaban ya las conocidas medidas de la contención salarial.

La vigorosa lucha del magisterio de educación primaria en el Distrito Federal, culminó con una grave represión y con la mediatización de algunos de sus dirigentes, pero creó un precedente que sería retomado en los años setenta.



En efecto, a principios de esa década, la lucha interna por el control del SNTE provocó nuevas fracturas al interior de la cúpula. En esa ocasión protagonizada por Carlos Jonguitud Barrios, quien el 22 de septiembre de 1972, a punta de pistola y apoyado por Luis Echeverría, expulsó al grupo de Robles Martínez de la dirección sindical, a la sazón representado por Carlos Olmos Sánchez, recién elegido Secretario General en 1971,

No obstante la renovación del cacicazgo, las condiciones económicas y políticas prevalecientes en ese período, determinaron un cuestionamiento frontal por parte de las bases trabajadoras, cada vez más beligerantes y organizadas, hacia Jonguitud y su grupo y hacia todo proyecto similar. En efecto, el agotamiento del modelo de acumulación de capital se expresó en esos años con la desaceleración drástica de la economía. La devaluación de 1976 inauguró otra etapa de conflictividad económica y política (como ya se vió en este trabajo).

Desde su aparición, en 1979, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) realizó amplias y frecuentes movilizaciones, en las ciudades del interior y en la capital del país reclamando aumento salarial y democracia sindical. En mayo de 1989 este proceso llegó a su climax con la movilización y paro de más de 500 mil trabajadores de la educación. Salinas de Gortari actuó removiendo a Jonguitud y sustituyéndolo por Elba Esther Gordillo, cuadro formado por el propio Jonguitud pero anuente a colaborar con la modernización diseñada por el régimen para el sector.

Al mismo tiempo, el nuevo relevo de la dirección sindical representó un esfuerzo por parte del Estado para modernizar el sistema de control

político sobre los trabajadores de la educación. El CEN del SNTE impulsó como propias, las medidas las medidas de fondo que el Estado aplicó, presentándolas como conquistas sindicales (descentralización, Carrera Magisterial, reforma del Artículo 3o. constitucional y promulgación de una nueva Ley educativa, entre otros), la cúpula sindical se modernizó abriendo una línea de trabajo que la disidencia magisterial (la CNTE) venía trabajando desde 1982: el proyecto educativo.

La creación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y la cooptación de intelectuales críticos de prestigio, así como la organización de diversos foros y congresos nacionales e internacionales sobre sindicalismo y educación fueron acciones que dieron un renovado protagonismo a la Dirección Sindical, aunque sin incidencia significativa en las bases del sindicato. Tampoco potenciaron la participación de los cientos de miles maestros del país, las convocatorias públicas (con premios) para participar con propuestas de carácter pedagógico.

En cuanto al papel de las fuerzas disidentes en el SNTE, es necesario hacer un esbozo sobre la trayectoria de la CNTE, debido al peso e incidencia que tuvo para la definición de la política educativa en los sexenios de De la Madrid y Salinas de Gortari:

La CNTE fué constituida en el *I Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE*, realizado los días 17 y 18 diciembre de 1979, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. La crisis económica manifiesta con la devaluación monetaria de 1976 y la política de contención salarial bajo el ajeo control corporativo del Estado sobre las

organizaciones sociales, explican el surgimiento de la insurgencia magisterial y de otros sectores en diversas partes del país.<sup>80</sup>

La creciente inconformidad gremial lejos de encontrar una dirección de lucha y negociación sindical como en otras circunstancias y países, tuvo que enfrentar, desde el principio, a la estructura cupular del SNTE, como un acérrimo enemigo, frecuentemente más duro que las instancias de autoridad del Estado.

La CNTE reunió a una amplia gama de corrientes y grupos de oposición al poder del charrismo sindical, esta variedad opositora estaba vinculada a organizaciones y partidos de izquierda. Las organizaciones y partidos de derecha (PAN, PARM, SINARQUISTAS), así como el PPS no han actuado significativamente dentro de la CNTE. La frecuente pugna político-ideológica interna en la misma y en cada uno de sus contingentes, constituyó un freno para alcanzar acuerdos que produjeran un programa de incidencia político-sindical y educativo más ambicioso y una mayor eficacia en el avance hacia las reivindicaciones del magisterio nacional. Ello también influyó, sin duda, en su incapacidad para consolidarse y fortalecerse organizativamente. Pero, por otro lado, las consignas o acuerdos de alguna fuerza política externa, no lograron hegemonizar prácticamente en ningún momento el rumbo de las decisiones que se construían "desde abajo". Tal circunstancia también favoreció su despliegue con movimientos de base que involucraron a cientos de miles de trabajadores.

Se ha de reconocer en la dinámica de lucha de la CNTE, un fenómeno de "oleadas" generadas en coyunturas locales y estatales que alcanzaron

simultaneidad dada la problemática económico-laboral general vigente en los trabajadores de la educación de todo el país. Pero no cabe duda de que el detonador de las grandes movilizaciones de la CNTE ha aparecido, (salvo la gesta de abril y mayo de 1989) en conflictos locales de diversa naturaleza, enlazados al calor de los acuerdos de diciembre de 1979.

Al mismo tiempo, la CNTE se sostuvo como la principal fuerza social con capacidad de convocatoria para la movilización, durante los años de refluxo de las organizaciones que en las décadas anteriores habían estado al frente de las luchas populares (campesinos, mineros, ferrocarrileros, estudiantes, médicos)

En general, en la trayectoria de la CNTE se pueden distinguir cuatro períodos básicos:

### **Mayo de 1979 a junio de 1983**

Este período está marcado por un ascenso irregular, pero sostenido del movimiento con derrotas de largo plazo en las secciones 15 de Hidalgo, 36 del Valle de México y 19 de Morelos. El contingente de la sección 14 de Guerrero también fue golpeado pero logró su recuperación en 1989. En este lapso se consolidaron las secciones 7 de Chiapas y 22 de Oaxaca las cuales cumplieron el papel de eje de la CNTE hasta 1989.

En 1983, la CNTE, junto con la *Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-popular (CONAMUP)*, la *Coordinadora Nacional Sindical (COSINA)* -de corta vida-, la *Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA)* y decenas de organizaciones sociales y políticas, constituyeron la *Asamblea Nacional*

*Obrera, Campesina y Popular (ANOCP)*, promoviendo los paros cívicos y movilizaciones coordinadas en el país. Los contingentes de la CNTE incluyendo amplios grupos de base del centro del país, participaron en las movilizaciones al calor de las huelgas obreras y universitarias de junio de ese año y como el resto de los contingentes, tuvieron que replegarse ante las acciones represivas del estado y de los patrones, impactados ante la magnitud de la insurgencia.

### **2o. De 1984 a la primavera de 1989**

En esta fase, la CNTE vivió un período de reflujo, con movilizaciones de contingentes aislados, destacadamente el de Oaxaca pero sin articular movimientos de las dimensiones anteriores.

### **3o. De la primavera de 1989 a febrero de 1991**

Las luchas de abril y mayo de 1989, resultaron en importantes avances de la CNTE, en el marco de la conflictividad generada por las elecciones de julio de 1988, el cuestionamiento al régimen de Salinas y la crisis de viejo aparato del charrismo y su refuncionalización por parte del Estado. La secuela de esas jornadas trascendió hasta principios de 1991, en virtud de graves conflictos no resueltos en Guerrero, Michoacán y otros estados y el incumplimiento de acuerdos en contingentes consolidados (Chiapas, Oaxaca, Secciones 9 y 10 del D.F.). Sin embargo, la correlación de fuerzas no permitió nuevos avances para la Coordinadora, aunque no se repitieron las derrotas que llevó a la inmovilidad a algunos contingentes en la primera fase.

#### 4o. De marzo de 1991 a la fecha

En septiembre de 1990 la CNTE realizó su I Congreso Nacional. El avance logrado en él, en términos de las definiciones políticas fue notable. Se consensaron planteamientos básicos sobre la caracterización del país, de la estructura clasista de la sociedad mexicana y del perfil socialista-democrático que se persigue para la nueva sociedad. En la declaración de principios, programas y lineamientos organizativos quedaron planteados elementos ordenadores del quehacer de la CNTE. Ahí se pretendió dar una respuesta inicial al Programa para la Modernización Educativa (PME) planteado por el régimen, resolviéndose la construcción, desde las bases, de un Proyecto de Educación Alternativa.

En el terreno de la movilización, la CNTE enfrentó un período de reflujo después del repliegue de marzo de 1991; ello impidió una respuesta inmediata de la misma ante la profundización de las medidas modernizadoras del régimen en el sector, *sobre todo ante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMB)*, presidido por Salinas en mayo de 1992. En éste, el Estado descentralizó las funciones operativas del aparato educativo pero mantuvo la centralización de la normatividad (incluyendo la captación y la distribución de fondos para la educación), implicando con ello, el traslado sustancial de la carga financiera a los padres de familia y a los gobiernos estatales y municipales; pero también, *la liquidación del carácter nacional del SNTE*, al imponer una dinámica local en cada estado en materia de salarios, relaciones laborales y condiciones de trabajo; dejando sólo al CEN del SNTE el papel de apaga fuegos de los conflictos desplegados en las secciones. (igual que otros sindicatos "nacionales" como el minero).

No obstante lo anterior, la insurgencia magisterial ha continuado sin pausa al seguir sin solución las demandas más elementales de los trabajadores de este sector. En 1993 y 1994 las enérgicas protestas y movilizaciones de decenas de miles de trabajadores de la educación en *Yucatán, Baja California, Aguascalientes, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz, Oaxaca, Nuevo León, Guerrero y Michoacán, e incluso en Chiapas* (en donde las fuerzas democráticas del magisterio fueron derrotadas en 1992) continuaron levantando las reclamaciones económicas y sindicales de 1979; si bien debe subrayarse que tales reclamaciones en la mayoría de las secciones movilizadas han sido aún más limitadas y reducidas que en los orígenes de la Coordinadora: incremento en el pago de los días de aguinaldo, pago del bono sexenal y otros similares.

Pero la CNTE no ha logrado articular las últimas luchas (1992-1994) del magisterio en el país. Lo han impedido, por un lado, la dinámica provocada por la descentralización impuesta por el régimen, la cual ha obligado a cada sección a enfrentar las reclamaciones salariales y laborales en el nivel local y por el otro, el desgaste interno provocado por el sectarismo el radicalismo verbal y también los "acuerdos" unilaterales de individuos y grupos que han "concertado" con el CEN del SNTE al margen de cualquier discusión con las bases trabajadoras de las que surgieron. La pugna constante y paralizante entre "reformismo" y "ultraizquierdismo", ha dado al traste en los hechos con el papel histórico de la CNTE, convirtiéndola en períodos cada vez más prolongados en un membrete al servicio de unos u otros grupos cupulares.

La Coordinadora representa un patrimonio político esencial de los trabajadores de la educación. La importancia de esa instancia puede calibrarse si se compara el avance logrado en el marco de su acción en 1989, con lo alcanzado separadamente por las secciones en lucha en los últimos años. La CNTE tiene toda la posibilidad de cubrir el vacío de *dirección y articulación nacional* dejado por la cúpula oficialista del SNTE. Aún más, ante la capitulación definitiva del charrismo frente al Estado en el terreno de la construcción de un proyecto de educación *verdaderamente* alternativa, a la CNTE y a las fuerzas progresistas de la sociedad les corresponde, sin duda, cumplir con ese papel.

Sobre el papel de la CNTE en el terreno de sus discusiones, planteamientos y acuerdos en el terreno de la materia de trabajo, existe un sinúmero de documentos con los resolutiveos de los congresos y foros realizados al respecto desde 1983. Se anexan a este trabajo, copia de 3 documentos sobre eventos educativos realizados a instancias del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y por sectores de la CNTE. En el primer caso se trata de un documento base del Ier Congreso Nacional de Educación de 1994 en el que el CEN del SNTE presenta un diagnóstico y una propuesta para el financiamiento de la educación (anexo 2); y en el segundo caso, dos documentos; uno con los resolutiveos de un taller sobre diseño curricular realizado en Michoacán en 1993 (anexo 1) y otro consistente en una ponencia base del II Congreso de Educación Alternativa de la CNTE de 1993, en el que se retoman acuerdos destacados de su I Congreso Nacional de Educación Alternativa de 1991; en este último se plantea una visión de país y un conjunto de principios sustentadores de otro tipo de un nuevo tipo de educación para el cambio social.<sup>81</sup>



## **CONCLUSIONES: MODELOS EDUCATIVOS EN CRISIS. LA PERSPECTIVA**

Los resultados obtenidos en este trabajo permiten concluir que las políticas de ajuste económico en el país durante 1982-1994 tuvieron un efecto devastador sobre la marcha del sistema. Ello fué evidente tanto en el terreno cualitativo como en el cuantitativo y repercutió a su vez en la reducción de la capacidad de respuesta del sistema educativo para promover capacidades formativas adecuadas a los requerimientos de la propia estructura económica.

El problema anterior se redimensiona ante la perspectiva evidente de que para las próximas décadas (como señala Didriksson): "no habrá posibilidad de un nuevo desarrollo -con equidad, autonomía, justicia y bienestar social- sin cambios significativos en la distribución de las capacidades sociales de producción y transferencia de conocimientos"<sup>82</sup>

Es cierto que el aparato productivo y de servicios del país en la lógica de la polarización económica y social no exigía ya la educación de calidad para las mayorías y fué suficiente para las condiciones de la modernización productiva con desarrollar ciertos enclaves de atención privilegiada dentro del aparato educativo público y de los sectores de educación privada en los diversos niveles educativos. Sin embargo, las ramas de punta y los sectores productivos que siguieron creciendo en el marco de las políticas neoliberales, no pueden prescindir de un desarrollo más o menos equilibrado de la economía general, en la que las ramas rezagadas, especialmente las orientadas al mercado interno requieren de

un desarrollo general y una oferta de fuerza de trabajo más adecuadas a las propias condiciones de esos sectores.

Se presentan también evidentes problemas generales en tanto que sistema educativo. Entre los más destacados están los siguientes:

1. Se agudizó el problema del financiamiento para la educación. Ello hizo que en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Miguel de la Madrid, se planteara que se buscaría hacer más con menos y se pugnaría por racionalizar los recursos educativos. En su sexenio cayó radicalmente el salario real del magisterio, principal insumo del Estado en la educación.

En el siguiente sexenio se planteó como política central para el sector, la de propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno en el compromiso de contribuir, con su potencial y *sus recursos* a la consecución de las metas de la educación nacional. La búsqueda de alternativas de financiamiento para la educación básica distintas al precepto constitucional para el sector, contrastó con la persistente política de cubrir los pagos de la deuda externa, a costa del deterioro educativo.

Las sucesivas renegociaciones del crédito externo realizadas durante el sexenio de De la Madrid, no contemplaron la recuperación del gasto educativo. Fué hasta la renegociación de 1989 cuando el régimen de Salinas cambia relativamente dicha política, al calor también de la extraordinaria presión magisterial de ese año.

2. Se mantuvo en todo el período el bajo aprovechamiento escolar de los alumnos. La evidencia de que somos un país de reprobados, (si nos atenemos a las evaluaciones ad hoc llevadas a cabo), pesa dramáticamente como saldo del período. El deterioro es mayor que en períodos precedentes de la historia del país.

En contrapartida, se elevó el papel de las credenciales como criterio de reconocimiento académico y social, ello sobre el valor real de la utilidad y aplicación del conocimiento, de las destrezas y habilidades efectivamente adquiridas por el individuo durante el período de estudios. Paradójicamente uno de los últimos titulares de la Secretaría de Educación Pública no fué capaz de cumplir con los cánones de esa cultura.

3. Se reporta también un bajo nivel promedio de eficiencia interna y los índices reconocidos de la eficiencia terminal tienden a caer constantemente, reproduciendo y agravando las desigualdades regionales y sectoriales. Se ratificó también la relación existente entre el rezago educativo y el rezago económico y social. Ello profundizó la tendencia general del modelo económico y educativo a polarizar a la sociedad.

Sobresale en el problema anterior, la intencionalidad de política que subyace en él, en virtud de que se evidenció que los servicios que se ofrecen a los individuos y grupos que viven con mayor precariedad económica, son los de peor calidad y cantidad; siendo los alumnos pertenecientes a estos grupos los que experimentan los mayores índices de fracaso escolar.

4. El problema de la desarticulación del sistema se agravó en el período 1982-1994. La reorientación de prioridades en la política del gasto educativo, al no haberse acompañado de un diagnóstico adecuado de los servicios, ahondó aún más los desequilibrios en el desarrollo de los mismos y limitaron el alcance de objetivos planteados tanto en el Programa sectorial de 1984-1988, como en el de 1988-1994. Tales fueron los casos evidentes de la formación de maestros y de los vastos servicios de la educación tecnológica del nivel medio básico. Ello influyó en el agravamiento del problema tradicional de la desarticulación curricular entre y dentro de los diversos niveles educativos.

5. La estructura de corrupción e ineficiencia prevalecientes en el Sistema Educativo Nacional (SEN), desde antes del período 1982-1994, no sólo no se dismanteló, sino que se reforzó. Ello quedó de manifiesto en dos de los ejes más importantes de la reestructuración del sistema. En la aplicación de la Carrera Magisterial, herramienta destinada precisamente a lograr la mayor racionalidad y eficiencia en el uso del principal insumo aportado por el Estado; pues ha sido obvio el peso que han tenido las prácticas de corrupción y burocratismo de las instancias locales encargadas de la aplicación de la misma, además de la inadecuada coordinación y seguimiento de las instancias federales responsables de su conducción.

En el terreno de la descentralización de la educación básica y normal, también es posible ya comprobar que el traslado de la operación del gasto en estos servicios, ha estimulado la desviación de los recursos. Los grupos hegemónicos del poder político local, incluyendo a la mayoría de los gobiernos estatales, se han encontrado desde la reforma de mayo de 1992,

con el manejo de ingentes cantidades de recursos financieros, sin el menor indicio de hacerlo transparente. Por el contrario, se han manifestado pruebas de crecimiento del número de "aviadores" y comisionados en áreas e instituciones diversas a la educación pública, financiados con esos recursos.

6. En el período considerado, se presentó un retroceso evidente en el grado de participación social acerca de la aplicación de las nuevas normas establecidas por el régimen. La adecuación y aplicación de las mismas fueron asumidas por las cúpulas administrativas y sindicales existentes en las entidades federativas, las cuales recibieron las responsabilidades y recursos, como un acto estrictamente administrativo al margen de los grupos sociales afectados directamente.

7. La nueva normatividad educativa (Ley de Educación de 1993, ANMEB) está orientada a encausar por canales distintos del quehacer práctico a las escuelas y a las comunidades. La distinción tajante de los papeles asignados a esas instancias, lejos de promover el tradicional vínculo político y social de carácter cotidiano entre la escuela, los maestros y la comunidad, fomenta una diferenciación que implícitamente las enfrenta en una relación contradictoria de usuario-prestador de un servicio. Se aleja así la posibilidad de crear una síntesis de sujetos constructores del conocimiento, (conocimiento escolar-conocimiento práctico contextual) en donde el alumno puede ser el eje fundamental y no un cuasiobjeto sometido en su cotidianidad a presiones y fuerzas centrífugas.

8. Las pretensiones de favorecer a través de la educación básica la formación de sujetos productivos, creativos e innovadores, quedaron como aspiraciones sin sustento ante la administración de contenidos y métodos irrelevantes para ese efecto y ante un proceso de reforma curricular que se caracterizó sobre todo en la educación primaria y secundaria, por su alto grado de contradicción y pérdida de rumbo. En efecto, la inconsistencia y la improvisación en la revisión y actualización de los contenidos y métodos, caracterizaron la política educativa de los dos sexenios.

Lo anterior significa que el diagnóstico fundamental realizado por el grupo de especialistas que sintetizó en 1988 *La catástrofe silenciosa* siguió vigente y con las principales distorsiones y rezagos agravados, si nos atenemos a los indicadores que abarcan el sexenio de Salinas de Gortari. Es de rigor señalar que no fué atendida por el régimen la principal propuesta que ese grupo le planteó, relativa a la democratización (participación efectiva de los afectados directos y de la sociedad en su conjunto) en la toma de decisiones fundamentales para enfrentar los más graves problemas del sector.

El bajo aprovechamiento de los alumnos es quizá el más importante de los que experimentó la educación pública mexicana, porque se trata de la imposibilidad del sistema para construir, con conocimientos actualizados, la base de la nueva formación científica y humanística de las nuevas generaciones. Ello lo requiere el país como condición básica para insertarse en condiciones que no sean las de país colonizado, en el mundo extremadamente competitivo del siglo que está a la puerta.

Se acumularon además distorsiones graves preexistentes en el sistema educativo entre las que destaca el exacerbamiento de la polarización de las desigualdades; la desvalorización de la formación escolar como factor de movilidad social y la desarticulación mayor a períodos precedentes entre educación y trabajo, debido al mayor dinamismo de los cambios culturales, científicos y tecnológicos operados en el mundo. Esto último, desde luego también está asociado a la persistencia de la crisis económica y a sus efectos globales.

9. En estos doce años fueron decisivas para explicar el deterioro de la educación, la falta de previsión para aplicar una transformación menos traumática en la formación de docentes: la liquidación tajante e improvisada de la anterior política de formación de maestros dentro de la cultura normalista, en la que la heterogeneidad de planes de estudio y líneas de formación prevalecientes antes de este período, se vió exacerbada, causando un virtual desmantelamiento de las estructuras de formación docente. De improviso se pensó en sustituir a cientos de miles de maestros normalistas con sistemas abiertos; con medios electrónicos y con jóvenes prácticamente sin formación adecuada, pero de bajo costo.

Dos hechos evidenciaron lo errático de las medidas tomadas en torno a la formación de docente: por un lado, la aceptación del entonces Secretario de Educación, Ernesto Zedillo, en enero de 1992, sobre el hecho de que probablemente había sido demasiado drástica la medida de incrementar los años de formación docente y habría que regresar a la formación de cuatro años después de la secundaria. Por el otro, el hecho de que en los doce años del período de ajuste económico y educativo, no hubo, intento serio alguno de resolver el problema histórico de la formación de

docentes para los niveles medio básico, medio superior y superior; condenando a las instituciones educativas de los mismos a seguir apoyando el principal esfuerzo formativo con educadores carentes de la formación pedagógica indispensable.

Desde la perspectiva del Estado, sin embargo, el resultado debe haberse valorado como coherente en razón de dos de sus objetivos no manifiestos: 1) privilegiar recursos para los enclaves del sistema en los que se forma la fuerza de trabajo calificada para los nuevos procesos y actividades en los espacios demandantes de los mismos en la planta productiva modernizada; destinando al mismo tiempo recursos en menor cantidad y calidad para los servicios educativos no prioritarios. Por ello, es coherente en esta perspectiva enviar a jóvenes improvisados a atender escuelas desmanteladas de organización completa en las comunidades rurales de menor desarrollo. 2) La disminución relativa del crecimiento de la matrícula en la educación básica debida a la extraordinaria expulsión de alumnos experimentada en el período, se corresponde con la reducción *programada* de la matrícula en las escuelas normales.

A la política anterior se sumaron dos estrategias que resultaron en sendos retrocesos para los intereses del magisterio. Por un lado la llamada Carrera Magisterial que implicó la promoción del individualismo y la competencia, no en la emulación laboral para la que fue diseñada, sino por los ingresos adicionales marginales que ofreció, además de significar la pérdida sustancial del papel del sindicato respecto de su objeto de origen: la interlocución colectiva y unificada frente al patrón en toda la materia laboral. Por el otro lado, la descentralización operativa de la educación desintegró al SNTE como instancia nacional de defensa de los intereses de



los trabajadores de la educación cumpliéndose lo que plantearon los especialistas educativos en 1984 y que fué reiteradamente denunciado por las bases del gremio, especialmente a través de la CNTE.

Lo anterior explica el énfasis del estado en la política de concertación al interior de los protagonistas del sector, especialmente los maestros, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un gremio presente en todos los rincones del país, que soportó durante los dos sexenios un régimen salarial de castigo y la sobrevivencia de la antidemocracia sindical. La vida cotidiana del maestro está permeada por la problemática y las expectativas de los pueblos y los barrios. La política concertadora del régimen fué constante durante el período, logrando cooptar a algunos dirigentes de origen disidente para legitimar sus principales acciones en el sector.

En el sector fué notable la dicotomía entre la declaración "a favor del tránsito democrático" de la cúpula sindical y de los funcionarios del gobierno y su práctica simultánea de neutralización y hostigamiento de las fuerzas opositoras dentro del sindicato. A pesar de que se ha dado en llamar a esa política "nuevo sindicalismo", su estructura y funcionamiento no se diferenciaron sustancialmente de las anteriores formas de control magisterial usados por el Estado desde el nacimiento mismo del SNTE.

10. El adelgazamiento del sistema educativo y de su cobertura fué consistente con el adelgazamiento experimentado por el sistema productivo y por el aparato del Estado, pero, además de que se aumentó el rezago educativo de la población, en el terreno cualitativo se experimentó un verdadero retroceso y anarquía. La diferenciación de la política

educativa, ya enunciada, provocó estragos en cuanto a la coherencia y unidad del SEN. De hecho, se experimentó un vacío de ejes rectores de política educativa. Las acciones dirigidas al disciplinamiento y búsqueda de mayor eficiencia de los maestros (Carrera Magisterial) y la descentralización educativa, no alcanzaron a configurar una política integral y estructurada para hacer avanzar exitosamente el nuevo modelo educativo. Podría decirse que éste quedó como una serie de medidas de corte pragmático, aplicadas compulsivamente al tenor de los requerimientos de las acciones económicas.

11. El diseño y puesta en marcha del proceso descentralizador dejó sin resolver dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, la centralización de los recursos y su asignación aún discrecional por parte de la instancia federal a cada entidad y la centralización de la llamada "normatividad" que se refiere a los contenidos educativos, todo lo cual opera como candados que limitan extraordinariamente los alcances de la descentralización y en segundo lugar, la marginación que prevalece en cuanto a la participación de los sujetos afectados.

En el primer caso, se mantiene el fenómeno de contenidos educativos diseñados para todos y cada uno de los diversos ambientes naturales, culturales y socioeconómicos en los que se constituye el país. Debe recordarse que la integración de contenidos regionales en la educación básica, está condicionada a que se instrumente sólo con propuestas de los gobiernos estatales, las cuales serán sancionadas, en su caso por la Secretaría de Educación Pública. De esa manera, los principales actores educativos tendrían que convencer primero a su gobernante estatal de incorporar, por ejemplo, en la materia de historia, la reseña de los

movimientos sociales contemporáneos en su entidad, impugnadores de la propia autoridad.

Se impregnó a la educación básica de contenidos de aprendizaje diseñados por individuos pertenecientes a estratos altos de la sociedad; personas del *medio urbano* que detentan un elevado acervo de conocimiento que no es accesible a todos los educandos y que provoca desestimulación por aprender en aquellos que pertenecen a distintos estratos sociales y a formación diversa a la del diseñador del currículo.

La descentralización de la educación, por otro lado, si cumplió con el objetivo de desarticular y neutralizar la fuerza del SNTE, conjurando en gran medida de que se reprodujeran con mayor magnitud, las enormes presiones políticas que ejerció el gremio durante la década de los ochenta. Ese emplazamiento constante hacia el régimen era muy riesgoso, considerando la intención de dar continuidad a la marcha de las políticas neoliberales.

12. Si en el terreno económico no se diseñó y se puso en marcha una verdadera política industrial y las orientaciones en el terreno económico se centraron una visión monetarista y en el control de las variables principalmente derivadas de la dinámica del capital ficticio; no era de esperarse que pudiera desarrollarse una política educativa coherente, simplemente de respuesta a las necesidades fundamentales de la planta productiva en su conjunto; tanto para las ramas exportadoras y de tecnología renovada, como de las orientadas al mercado interno con tecnología y procesos rezagados.

Lo que pasó en el nivel superior de educación cuando menos de 1983 a 1990, respecto de la ingerencia compulsiva de las empresas en la definición de la política de investigación y de formación de cuadros de alto nivel, en las instituciones educativas; esto último auspiciado por el CONACyT. (Este proceso se hizo al margen de una adecuación de la normatividad jurídica correspondiente). Se correspondió con una gran inestabilidad y contradicción en la normatividad educativa, y en el desarrollo del sistema durante todo el período; Ello impidió, por ejemplo, insertar constructivamente el subsistema de educación tecnológica. El nivel más afectado por esta falta de racionalidad fué el medio superior y, como se ha planteado, la formación de docentes. El sólo ejemplo del CONALEP ilustra la política errática con la que se pretendió impulsar la educación hacia la prioridad de formar fuerza de trabajo para la competitividad sobre las nuevas líneas del conocimiento científico y tecnológico, fuera de una visión de desarrollo de conjunto de las líneas de formación propedéuticas y terminales.

13. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aún está por delimitarse. Sin embargo, es posible inferir que el Estado, de no cambiar la correlación de fuerzas en el escenario político, profundizará las líneas de política educativa implementadas desde el sexenio de De la Madrid, en virtud de que son funcionales a las condiciones de la integración y competitividad que impone el Tratado.

Por la perspectiva anterior, es posible esperar nuevas reformas del Artículo 3o. constitucional para hacer vigentes las leyes del mercado en el sector. El Estado tendría un papel de "fundación". Se profundizaría la integración y mezcla cultural con una síntesis sui generis de los tres

países y en la gestión educativa se alcanzaría una coordinación cada vez más estrecha. De hecho, se creó ya un Consejo Universitario Trinacional que incorpora a representantes del sector privado. Dicho órgano emite declaraciones sobre contenidos, líneas de estudio y mercado laboral. En realidad no es extremo el planteamiento de los participantes en los encuentros trinacionales de sindicalistas (en el sector educativo), quienes han advertido que se está ante un proceso de conformación de un Supragobierno trinacional por la vía de los hechos.

Sin embargo, en paralelo a lo anterior, se ha desarrollado desde el inicio de las negociaciones un proceso paralelo de cuestionamiento del TLCAN en los tres países por parte de activos sectores de la sociedad civil. En México, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y otras organizaciones de todos los sectores, al tiempo que han denunciado los impactos del Tratado, han desarrollado un acercamiento constante con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá. Desde ahí, se ha logrado una vinculación sin precedentes en la historia de los tres países, dejando claro el papel influyente que tendrán en la nueva etapa de las relaciones internacionales abierta por el Tratado.

13. Se puede establecer la conclusión de que el nuevo modelo educativo, el destinado a institucionalizar la segmentación y polarización de la formación de las nuevas generaciones, al tenor de la polarización económica y social, no se consolidó, pero sí desestructuró de manera irreversible al modelo viejo; el que se decantó en las décadas de funcionamiento del Estado del bienestar y que sirvió al anterior patrón de acumulación de sustitución de importaciones; con su bagaje ideológico del

nacionalismo revolucionario, de amplia cobertura formativa para las mayorías y respaldado por un gasto público creciente.

La síntesis de ese proceso complejo de irrupción desarticulada y frustrada del nuevo modelo educativo que desestructuró al modelo anterior, creó un vacío político y de conducción entre los numerosos sujetos sociales involucrados. De hecho, los remanentes del viejo modelo permanecieron todavía con demasiada fuerza. Ello obstaculizó el asentamiento de las reformas inherentes al nuevo modelo, pero sin posibilidades de revertir la marcha de éste hacia algo nuevo.

Se dió un fenómeno análogo entre la frustrada marcha del país hacia la consolidación de un modelo económico de exportación de manufacturas que culminó en el periodo estudiado, con el desmantelamiento del mercado interno y que dejó el compromiso ineludible de formular un replanteamiento profundo de política económica hacia una nueva síntesis y lo que sucedió en el sector educativo, en el cual, los cambios significaron un proceso irreversible cuyo corolario es también un obligado replanteamiento de las políticas y referentes fundamentales para el sector, habiendo perdido pertinencia el paradigma viejo y sin que el conjunto de políticas trazadas en el nuevo modelo, puedan configurar el paradigma alternativo requerido.

El modelo educativo anterior (1946-1982) buscando ser eficaz en primer lugar, para la lógica de la acumulación de capital, estaba lejos de ser un factor de concientización y liberación de las clases subordinadas y hasta se puede decir que amortiguaba la conflictividad social, pero también fue el resultado de duras luchas que le dieron un sentido de

patrimonio a las mayorías en el que se asentaba el triunfo del laicismo, el reconocimiento de la gratuidad, la formación normalista del magisterio; el afianzamiento de la identidad nacional (sobre todo frente a Estados Unidos) y un relativo contrapeso en la estructura desigual de esta sociedad. Por ello, no fué suficiente para aplicar las nueva políticas en el sector, establecer la justificación de que la crisis económica obligó al desmantelamiento del estado del bienestar (y por consiguiente del antiguo modelo educativo) y creó la necesidad del proyecto neoliberal como *única opción*.

Las anteriores inercias en la sociedad mexicana son difíciles de suprimir o modificar en el corto plazo; es más, ellas, imprimen un sello peculiar y conflictivo al actual escenario educativo en el que se traslapan los dos modelos, el que se ha procedido a desmantelar desde 1983 y el moderno que no acaba de enraizar en la sociedad.

El desenvolvimiento inicial del nuevo modelo educativo marcado por la degradación financiera, administrativa y académica en el grueso de los servicios, (recuérdese, en el último aspecto, como muestra, la errática reforma de los libros de texto de primaria) y la conflictividad y el desánimo que ha provocado aún en los sectores tradicionalmente proestatales, aunado a la drástica y compulsiva integración educativa y cultural con E.U. y Canadá; son factores adicionales que nos permiten caracterizar como crisis de origen al proceso en el que se haya inmerso dicho modelo desde su inauguración.

El porvenir inmediato de la educación en México estaría así caracterizado por un período largo de conflictividad e ineficacia, marcado

por la contradicción entre los progresos parcialmente logrados por la reforma para adaptar las estructuras educativas al nuevo modelo económico y lo inconsistente de tal adaptación para responder a las expectativas de las mayorías. Ello implica el riesgo de que la presión que no han dejado de ejercer éstas, revierta y deforme aún más el perfil del nuevo modelo.

La resurrección del antiguo modelo es imposible dada la dinámica del cambio estructural y reorganizativo de la sociedad, pero el nuevo modelo tampoco parece ser consistente con el perfil que está requiriendo la sociedad mexicana. De esa síntesis crítica se deduce entonces que se abre una coyuntura histórica favorable para la emergencia de nuevos proyectos e iniciativas desde los sectores más activos de la sociedad.

La marcha de los acontecimientos durante dos sexenios evidenció, en efecto, la necesidad de contar con un nuevo protagonismo constructivo y corresponsable de parte de los sujetos del sector educativo interesados en imprimir una nueva perspectiva y una nueva dinámica al desarrollo del sector. Pero se evidenció la necesidad de contar también con la participación activa en el diseño del replanteamiento educativo para el país, de todas las instancias sociales directa e indirectamente afectadas por la dinámica del sector. En este caso, se hizo evidente la necesidad de conjunción de esfuerzos constructivos por parte de la mayoría de los agentes económicos y particularmente los productores, para que pudiera ser desde esa racionalidad que pudiera replantearse el qué, para qué, cómo y a quiénes educar.



---

#### NOTAS

<sup>1</sup>Latapí, Pablo, La investigación educativa en México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 26 y 28. (Latapí, reporta para 1981 un 28.8% de trabajos referidos a contenidos y métodos y procesos de enseñanza-aprendizaje, entre un total de 13 rubros. Significativamente, los referidos a calidad de la educación son "0").

<sup>2</sup>En este trabajo como seguramente ha sucedido con las investigaciones y estudios en los que se maneja información oficial, se presentó el grave problema de la falta de confiabilidad de la información que proporcionan el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y otras fuentes de consulta. En este caso se señalarían también al Gobierno del Estado de Michoacán y a la Subsecretaría de Planeación Educativa, Dirección General de Programación, Dirección de Análisis y Sistemas de Información de la Secretaría de Educación Pública, toda vez

que fué imposible conseguir la información básica (alumnos, maestros, escuelas) correspondiente a la educación bajo control del gobierno del estado para el nivel de educación primaria en la década de los ochenta. Igualmente fué imposible obtener la información sobre el gasto educativo en Michoacán, con la desagregación necesaria, dada la negativa encontrada en los diversos niveles de autoridad.

Respecto del INEGI, es conocida la enorme diferencia que se presenta entre la población del país reportada en el XI Censo de Población y Vivienda, con respecto a las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Al respecto, el INEGI ha anunciado la realización de un nuevo censo de población y vivienda a iniciarse en los últimos meses de 1995. En este trabajo se han tomado en consideración los datos propuestos por CONAPO cuando el estudio de las variables correspondientes así lo exige. Los problemas de acceso y calidad de la información son tradicionales en México. La modernización iniciada en 1983 tampoco cumplió sus propósitos en este aspecto. En el Programa sectorial para educación se señalaba como uno de los objetivos: "Brindar a la opinión pública una perspectiva realista de la situación del sector mediante una información veraz, oportuna y coherente, y fortalecer la comunicación interna entre las diferentes unidades que lo integran."

<sup>3</sup>Muñoz, I. Carlos (coordinador) y Casillas, M., Ma de Lourdes y Santini, V., Laura Cristina, La calidad de la educación en México: Visión analítica del avance del conocimiento en el contexto del desarrollo educativo del país, en la última década -versión preliminar- (fotocopia) ponencia presentada en el Congreso Nacional Temático Educación, Sociedad, Cultura y Políticas Educativas del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guadalajara, Jal., octubre de 1993. p.11

<sup>4</sup> En el ensayo de L. Corona "Tecnología y Ondas Largas" , fotocopia, DEP/FE. UNAM, se puede ver un recuento reciente sobre las teorizaciones de Schumpeter, Kondratieff y las recuperaciones contemporáneas de Mensh, al respecto. Habría la posibilidad de construir un modelo de variables complejas con los cuatro criterios que pueden definirse en torno a las ondas largas:

Período en años	ciclo	variable explicativa
-----------------	-------	----------------------

3 - 5	Kitchin	inventarios
7 - 11	Juglar	inversión en maquinaria
15 - 25	Kuznets	inversión en construcción
45 - 60	Kondratieff	cambio tecnológico por innovaciones básicas.

<sup>5</sup>EASTON, P. Y KLEES, S Educación y Economía. Otras Perspectivas . En revista PERSPECTIVAS, No. 76, UNESCO, 1990. pp. 457-474.

<sup>6</sup>Talavera, F. y Rodríguez, M., Empleo precario y desempleo , en Distribución del ingreso y políticas sociales, dentro del Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, coordinado por José Luis Calva, ed. Juan Pablos Editor y otros. México, 1995. Ellos se refieren al empleo *precario* como sinónimo de economía informal, subempleo, economía subterránea, economía negra, sector informal, etc., el contenido de estas denominaciones sería el de "empleos (*precarios*) en pequeños establecimientos que, con una mínima inversión, producen como subcontratistas para las grandes empresas o directamente para el mercado de consumo" (p. 167 op. cit.)

<sup>7</sup>HUERTA, Arturo, La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas , México, ed. Diana, 1994, p. 18

<sup>8</sup>Corona, Leonel, Economía política para la prospectiva tecnológica en América Latina , en Prospectiva científica y tecnológica en América Latina, ed. Facultad de Economía de la UNAM, México, p.113.

<sup>9</sup>En el sector público se le denomina Servicio Civil de Carrera (SCC) y desde 1983 se desplegó en el país como nuevo sistema de administración de personal, asentándose en la Dirección General del Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad por la administración del mismo. A partir de 1989 se trasladó el SCC a la Secretaría de

Educación Pública bajo la denominación de Carrera Magisterial. Este aspecto se desarrollará en el capítulo siguiente de esta investigación.

<sup>10</sup>De la Garza, T. Enrique, Reestructuración productiva y mercado de trabajo en México. Fotocopia, artículo elaborado para la Maestría en Sociología del Trabajo, UAM-I, México, 1993, p. 71.

<sup>11</sup>Weiss, Eduardo, Retos económicos, laborales, sociales e institucionales para la educación media en América Latina. El caso de la educación Tecnológica. (fotocopia) recopilación del Centro de Investigación Educativa: Universidad de Guadalajara, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Investigación, Congreso Nacional Temático: Educación Sociedad, Cultura y Políticas Educativas, Mesa VIII "Educación y Trabajo", Guadalajara, Jal., Méx., 8 de octubre de 1993, p.6.

<sup>12</sup>Badie, B. y Birnbaum, P. Sociologie de l'Etat, París, Pluriel. Citado por Tedesco, Juan Carlos en El Rol del Estado en la Educación, revista Básica, Número 0, noviembre-diciembre de 1991.

<sup>13</sup>Latapí, Pablo, Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976, editorial Nueva Imagen, México, 1980, p.84.

<sup>14</sup>Declaración de Fernando Solana Morales, Secretario de Educación Pública, en el periódico UNOMASUNO, citado por Fuentes, Molinar Olac, Educación y política en México, Editorial Nueva Imagen, p.17.

<sup>15</sup>Ibid.

<sup>16</sup>Secretaría de Educación Pública. Programa Nacional de Educación. Cultura. Recreación y Deporte (1984-1988)

<sup>17</sup>Reyes, H. Jesús, entrevista televisiva en el Programa "Hombres y retos", citado en UPN-SEP, Antología de la materia de Política Educativa de la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria. Proyecto Estratégico No. 1, México, 1987, p. 273.

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo Federal (PEF), Plan Nacional de Desarrollo. SPP, México, 1989, 143 p.

<sup>19</sup>SALINAS, Carlos, Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989. pp. 17-18.

<sup>20</sup>Ibid. pp. 19-25

<sup>21</sup>Ibid. pp. 26-29

<sup>22</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), "El Servicio Civil de Carrera" (folleto explicativo), México, p.8

<sup>23</sup>SPP, op. cit.

<sup>24</sup>Periódico "La Jornada", 25 de octubre de 1984, pp. 14 y 19

<sup>25</sup>Idem.

<sup>26</sup>Los firmantes del Foro fueron: SUTNINIREB (Recursos Bióticos); SUTSP (Pesca); SUTIN (Nucleares), STAUAG (Guerrero); STUNAM; SUNTU; STUAZ (Zacatecas); STEPAN (Ahorro Nacional); STRM (Telefonistas); SUTCIES (Chiapas); SITUAM. SNTSPP (Programación y Presupuesto), secciones 3, 13, y 18; SNTSARH (Agricultura) secciones 11, 20, 52, 65 y 74; SNTE, Sección 7 de Chiapas; Delegaciones DIII27 (IPN); DIII29 (IPN); DIII1A (INAH-A); Corriente el Transmisor Democrático (SCT); MRM. Como observadores e invitados participaron: Trabajadores de Caminos y Puentes Federales (SCT); Trabajadores Democráticos de Correos y Telégrafos (SCT); Trabajadores Civiles (Secretaría de Marina); Trabajadores Democráticos de SEDUE; Trabajadores de BanObras; STINCA; STERT (Tepepan); Trabajadores de la SHyCP.

<sup>27</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y Vanguardia Revolucionaria del SNTE, "Esquema de Educación Básica. Documento de Formalización-Una Respuesta. Maestra para los Maestros de México". Editorial del Magisterio, México, p.16.

<sup>28</sup>Ibid. p.23

<sup>29</sup>Ibid. pp.24 y 25.

<sup>30</sup>Ibid. pp.37 y 38

<sup>31</sup>Ibid. p. 47

<sup>32</sup>SNTE, Respuestas de la SEP al Magisterio Nacional, Salario Profesional para Preescolar, Primaria, Secundaria y Grupos Afines . (folleto) Editorial del Magisterio, México, abril de 1989.

48 p.

<sup>33</sup>Ibid, p. 5

<sup>34</sup>Gordillo, M., Elba Esther, Discurso ante el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari , en periódico "El Financiero", 16 de mayo de 1994, p.67.

<sup>35</sup>Durante el sexenio de Salinas se manejó mucho dicho término; él mismo lo acuñó. En el sector educativo el proyecto de reestructuración sindical fué llevado adelante por E.E. Gordillo desde el momento mismo de su designación como Secretaria General del CEN del SNTE; lo hizo a través de dos congresos nacionales y la reforma de los estatutos. Ella prohió la formación de la corriente nacional "Nuevo Sindicalismo" al interior del SNTE con activistas salidos de la disidencia y algunos del grupo "Vanguardia Revolucionaria". En general, el programa del nuevo sindicalismo en el SNTE lo plantea Miguel Alonso Raya (uno de sus principales exponentes) en su documento del 24 de mayo de 1994: "El Nuevo Sindicalismo" (fotocopia) como una tercera vía entre el viejo sindicalismo corporativo y frente al sindicalismo intolerante, (de oposición) autoritario y dogmático que tanto daño causó a los trabajadores". El se manifiesta por la vía de la negociación para el avance en las condiciones salariales y de trabajo y por la formulación, desde el sindicato, de propuestas viables para el sector. En esta opción, no existe la movilización o la huelga.

<sup>36</sup>Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, "Lineamientos generales de la Carrera Magisterial" , (fotocopia) México, 1992, p.3

<sup>37</sup>Idem.

<sup>38</sup>Idem.

<sup>39</sup>Ibid, pp.5-8

<sup>40</sup>Podrían teóricamente participar *todos* los trabajadores ubicados en los niveles y modalidades siguientes: ubicados en los niveles y modalidades siguientes: Educación inicial, Educación preescolar, Educación primaria, Educación secundaria, Secundaria técnica, Telesecundaria, Educación física, Educación especial, Educación extraescolar, Internados, Centros de capacitación"

<sup>41</sup>Ello se estableció de acuerdo con la tabla siguiente:

Años de servicio	Puntuación
2	5
3	5.2
4	5.4
5	5.6
6	5.8
7	6.0
8	6.2
9	6.4
10	6.6
11	6.8
12	7.0
13	7.2
14	7.4
15	7.6
16	7.8
17	8.0
18	8.2
19	8.4
20	8.6
21	8.8
22	9.0
23	9.2
24	9.4

---

25	9.6
26	9.8
27	10.0
28	10.0
29	10.0
30 o más	10.0

<sup>42</sup>Secretaría de Educación Pública, Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio de 1993. cfr. Capítulo VII, Sección 1, Artículo V, p.52.

<sup>43</sup>PEF, op. cit. p.103

<sup>44</sup>Un caso de esa naturaleza se presentó con la Escuela de Turismo del Instituto Politécnico Nacional y en algunas localidades con escuelas del nivel básico.

<sup>45</sup>Calvert, John y Kuehn, Larry, Pandora's box, Corporate Power, Free Trade and Canadian Education. Canadá, OurSchools/OurSelves, Toronto, 1993. Citado por Aboites, Hugo, en Educación y TLC, Realidades y perspectivas, (fotocopia), presentación para la Conferencia Nacional para la Defensa de la Educación Pública, México, 1995, p.5.

<sup>46</sup>Pradilla, C. Emilio, El posgrado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desigualdad estructural en la competencia. Versión preliminar. (fotocopia) Ponencia presentada en el Seminario: TLC y Educación, Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Mich., 1994, p1.

<sup>47</sup>Delegación de la Sección XVIII del SNTE, Informe sobre la reunión de la Coalición Trinacional para la defensa de la educación Pública en Canadá, Estados Unidos y México (en formación), realizada los días 4 y 5 de febrero de 1995, en la Sección IX del SNTE, en la Ciudad de México. (fotocopia), pp. 1-12. La Reunión Trinacional contó, por parte de México, con la asistencia de representantes de los siguientes sindicatos: SITUAM (UAM), STUNAM (UNAM), STAUACH (CHAPINGO), SINTCB (BACHILLERES) y Secciones 9 y 18 del SNTE. Por parte de Canadá, estuvieron dirigentes nacionales de los trabajadores de la educación de todos los niveles (La Central de la Educación de Quebec y la Federación de Sindicatos de Escuelas Secundarias de Ontario y la Federación de Sindicatos de British Columbia) y por parte de Estados Unidos, participaron los representantes de la Federación de Educadores del Estado de Washington.

<sup>48</sup>Delegación de la Sección XVIII del SNTE, Informe sobre la reunión trinacional celebrada en Olimpia, Wa, Estados Unidos, los días 27, 28 y 29 de julio de 1995, (fotocopia), Morelia, Mich., pp. 1-7. Participaron en esta reunión, representantes de los sindicatos mexicanos siguientes: Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma de Chapingo, (STAUACH), Sindicato del Personal Académico de la Universidad Autónoma de Zacatecas (SPAUAZ), Movimiento Democrático Magisterial de Zacatecas (MDMZ) y Sección XVIII del SNTE de Michoacán. De Estados Unidos participaron la Asociación de la Educación de Washington (Washington Education Association -WEA- del Estado de Washington) y el Centro de Recursos Interhemisféricos, de Albuquerque Nuevo México (Interhemispheric Resource Center -IRC-) y por parte de Canadá, la Federación de Profesores de Columbia Británica (British Columbia Teachers' Federation -BCTA.).

<sup>49</sup>Pallán, F., Carlos, Escolaridad, fuerza de trabajo y universidad frente al Tratado de Libre Comercio en revista "Economía Informa", número 204, México, abril de 1992, pp.8-16.

<sup>50</sup>Idem.

<sup>51</sup>SCHEMELKES, Silvia y NORIEGA, Carmen La desigualdad en la calidad de la educación primaria. Resultados de un estudio realizado en Puebla, (mimeo), ponencia presentada en la Mesa III: Calidad de la Educación, del Congreso Temático "Educación Sociedad Cultura y Políticas Educativas", del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guadalajara, Jal., 1993, p.1. Las autoras se refieren a sus planeamientos como niveles del estado del conocimiento a nivel mundial. Su ponencia es un informe sobre un proyecto de investigación inscrito en un estudio

internacional, coordinado por el Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO, y el cual se llevó a cabo en forma simultánea en Guinea, India y China.

<sup>52</sup>González, R., Enrique, La Revolución Educativa: un primer balance. III Foro Nacional "Estado, Crisis y Educación. Educación y restricción presupuestal", 24-26 de octubre de 1985, Celaya, Gto. p.5

<sup>53</sup>Esta referencia tiene relevancia si se toma en cuenta que se trata de un centro de investigación que tiene una amplia capacidad de divulgación e influencia en el sector público mexicano y que su objetivo es incidir en el rumbo de las políticas públicas como lo demuestra su acervo publicado: *La conversión industrial de México, México ante la cuenca del pacífico, Hacia una nueva política industrial, el reto de la globalización para la industria mexicana, México ante el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, Tecnología e industria en el futuro de México, Infraestructura y desincorporación, Reforma al sistema político mexicano, el sistema financiero mexicano, Vivienda y estabilidad política, El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos y por publicarse: Política exterior para un mundo nuevo, Integración industrial México-Estados Unidos y Empresas mexicanas ante la apertura*. Aunque se trata de un texto de origen privado, sus propuestas son altamente coincidentes con el tránsito realizado por el Estado en los últimos años en el sector, de ahí la significación de esta fuente; además del interés que posee como guía previsible de los objetivos últimos que buscarían cubrirse por el Estado en el proceso iniciado en 1983.

<sup>54</sup>SEP. Op. cit.

<sup>55</sup>Latapi, Pablo, op. cit. p. 94.

<sup>56</sup>Solana, Fernando, SEP, Programas y metas del sector educativo. pp9-25

<sup>57</sup>SEP. Op. cit.

<sup>58</sup>Ibid

<sup>59</sup>SEP, Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, Evaluación de la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. Informe de Resultados. 1988, p. 110

<sup>60</sup>Guevara, N., Gilberto, (compilador), La catástrofe silenciosa, ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 32. Los participantes en el esfuerzo de diagnóstico y propuestas de solución fueron: Héctor Aguilar Camín, Isafas Alvarez Garcla, Roberto Arizmendi, Arturo Cantú, Rolando Cordera Campos, René González Cantú, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapi, Carlos Muñoz Izquierdo, Alejandra Romo López y Roberto Villaseñor.

<sup>61</sup>Ibid. p.33

<sup>62</sup>Ibid. pp. 54-55.

<sup>63</sup>Schmelkes y Noriega, op. cit., p.5

<sup>64</sup>Muñoz, I. (coordinador), et. al. op. cit.

<sup>65</sup>Colegio Profesional de los Trabajadores de la Educación de Michoacán, A.C., (COLTEM), Memoria de resultados del taller sobre diseño curricular realizado los días 14, 15 y 16 de abril de 1993, en la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga", de Tiripetio, Mich., (fotocopia), Morelia, Mich. 1993. 26 p. (Ver el anexo sobre la memoria señalada)

<sup>66</sup>Muñoz, I., Carlos y Ulloa, I. Manuel, Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Una reflexión apoyada en el caso de México, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXII, No.2, pp. 11-58.

<sup>67</sup>Comité Ejecutivo de la Sección XVIII del SNTE, Informe sobre la Reunión de Sindicatos de Maestros de Estados Unidos, Canadá y México, realizada en Olimpia, Wa. E.U., del 27 al 30 de julio de 1995 (fotocopia) se afirma en la página 1, que: "Las instalaciones y el equipamiento de las escuelas (de educación básica) es entre regular y excelente. En lo general, se hace uso intensivo de equipos y redes de cómputo para la enseñanza y para la operación de las escuelas. La desigualdad en recursos deriva de que según es la prosperidad económica del distrito escolar correspondiente y el monto de los impuestos recaudados, así será el monto de recursos destinados a la educación pública. Los fondos federales para educación son en lo general, menores a los

68 Santos, Annete, Distribución de oportunidades educativas. Retos para el logro de la equidad, ponencia presentada en la Mesa III, Calidad de la Educación, en el Congreso Nacional Temático: Educación, Sociedad, Cultura y Políticas Educativas, del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guadalajara, Jal., 1993. p.5

69 PODER EJECUTIVO FEDERAL, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), México, folleto núm. 11 de la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán (S.E.E.), 1992, pp.8-9.

70 Muñoz, I. Carlos, Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa", en revista Nexos, número 84, México, 1984, p.28.

71 Idem. p. 26

72 Pescador, O. José Angel, Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa", en revista Nexos, número 84, México, 1984, p. 27.

73 Fuentes, M., Olac, Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa", en revista Nexos, número 84, México, 1984, p. 28.

74 SEP, Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 1993. pp. 42-56.

75 Lozano, A., Luis y Alfonso, Informe sobre la pobreza en México 1993, (fotocopia), Reporte de Investigación de Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1993., p3.

76 Guevara, N., Gilberto, p. 20, op. cit.

78 Salinas, A., Samuel y Imaz, G., Carlos, Maestros y Estado, t. I, Editorial Línea, UAG-UAS, serie Estado y Educación en México, 1984, p. 40

79 Loyo, B. Aurora, El movimiento magisterial de 1958 en México, editorial ERA, 1979 (3a. reimpresión, 1990), p.36.

80 Peláez, Gerardo, Insurgencia Magisterial, editorial EDISA, México, 1980, p. 7

81 Se trata de los documentos siguientes: COLEGIO PROFESIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION DE MICHOACAN, A.C. Memoria de resultados del taller sobre diseño curricular realizado los días 14, 15 y 16 de abril de 1993, en la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga", de Tiripetío, Mich., (fotocopia), Morelia, Mich. 1993. 26 p. (anexo 1) SNTE, El compromiso nacional para el financiamiento de la educación, Documento de Trabajo Número 9 para su Discusión. I Congreso Nacional de Educación. México, 1994, pp 10-25. (anexo 2) Y el documento, Hacia un proyecto de educación alternativa, Resolutivo Especial del II Congreso Estatal de Educación Alternativa preparatorio Del II Congreso Nacional de Educación Alternativa de La CNTE. (fotocopia) Junio de 1992. pp. 1-7 (anexo 3)

82 Didriksson, Axel, La universidad del futuro, tesis para obtener el grado de doctor en economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 1993, p. 6.

## BIBLIOGRAFIA



## BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

## LA EDUCACION: PROBLEMA ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL.

- ALTHUSSER, Louis. Ideología y aparatos ideológicos del Estado (Notas para una investigación), en *La filosofía como arma de la revolución*, 18a. edición, México, ed. Siglo XXI, 1989, pp. 102-151.
- AMILCAR, Cabral. El papel de la cultura en la lucha por la independencia, en *Arte, sociedad e ideología*, núm. 1, México, junio-julio de 1977, pp. 78-90.
- APPLE, Michel W. Economía y control de la vida escolar (con Nancy King) y El currículo oculto y la naturaleza del conflicto, en *Ideología y currículo*, Madrid, España, ed. Akal, 1986, pp. 63-83; 111-138.
- BERNSTEIN, Basil. Clases sociales, lenguaje y socialización, en *Revista Colombiana de Educación*, núm. 15, Bogotá, Colombia, 1er. semestre de 1985, pp. 25-44.
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean Claude Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica, en *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, España, ed. Laia (col. Papel 451) núm 39), 1977, pp. 39-108.
- BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbert. La instrucción escolar en la América capitalista, México, ed. Siglo XXI, 1981, 377 p.
- CARNOY, Martín. Enfoques marxistas de la educación, México, Centro de Estudios Educativos (C.E.E.), 1984
- COLLINS, Randall. Functional and Conflict Theories of Educational Stratification, en Karabel, Jerome and Halsey, H. (edit) *Power and ideology in*

- education*, New York, Oxford University Press, 1977, pp. 118-136.
- COOMBS, Philip H. Enfoque de estudio, en *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, España, ed. Península, (Historia, Ciencia y Sociedad, núm. 82), 1968, pp. 9-27.
- CORREA, Héctor. Economía de los recursos humanos, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1970, 277 p.
- COVARRUBIAS, Francisco. La construcción del conocimiento social desde la Dialéctica Crítica, México, Ed. SEP/Universidad Pedagógica Nacional (UPN), 1992, 330 p.
- - Manual de técnicas y procedimientos de investigación social desde la epistemología dialéctico-crítica, México, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), 1992, 112 p.
- DURKHEIM, Emile. La educación: su naturaleza, su función, en *Educación como socialización*, Salamanca, España, ed. Sígueme, 1976, pp. 89-113.
- FOUCAULT, Michel. Curso del 7 de enero de 1976 y Curso del 14 de enero de 1976, en *Microfísica del poder*, Madrid, España, ed. Las Ediciones de la Piqueta, 1979, pp. 125-152.
- FREIRE, Paulo. Pedagogía del oprimido. (caps. I y II), Colombia, ed. Siglo XXI, 1977, pp. 29-95.
- GIROUX, Henry A. Radical Pedagogy and Politics of Student Voices in *Interchange*, Toronto, Canadá, The Ontario Institute for Studies in Education, vol. no. 1, 1986, pp. 48-69.
- GRAMSCI, Antonio. Para la búsqueda del principio educativo, en *La alternativa pedagógica*, comp. Mario A. Manacorda, Barcelona, España, ed. Fontamara, 1981, pp. 143-153.

- LABARCA, Guillermo, Economía Política de la Educación, México, ed. (comp.) Nueva Imagen, trads. Constantino Dietrich y Victoria Miret, 1980, 397 p.
- LATAPI, Pablo, La investigación educativa en México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 243 p.
- MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, Educación, infantil y femenina y La enseñanza y la educación de la clase trabajadora, en *Textos sobre educación y enseñanza*, ed., España Alberto Corazón, 1978, pp 99-106 y 131-159.
- MEDINA ECHAVARRIA, José. Desarrollo económico y educación y Factores sociales de la educación, en *Filosofía, educación y desarrollo*, México, ed. Siglo XXI, 1976, pp. 105-142.
- MORENO, M. Prudenciano, Crisis y modernización de la educación superior en Sonora, tesis para obtener el grado de doctor en economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 1993, 464 p..
- MUÑOZ, I., Carlos (coord.), CASILLAS, Ma de Lourdes y SANTINI, V., Laura, C. La investigación educativa en los ochenta: perspectiva para los noventa, en La calidad de la educación en México: Visión analítica del avance del conocimiento en el contexto del desarrollo educativo del país, en la última década- versión preliminar- (mimeo), documento del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Congreso Nacional Temático "Educación, Sociedad, Cultura y Políticas Educativas", Guadalajara, Jal., 1993, 42 p.
- NORIEGA, Margarita. La Teoría neoclásica en educación: la inversión en capital humano. México, SEP/UPN, Departamento de Investigación Educativa, 12 p.

- PAGE, André. La Economía de la Educación , en Colección de Estudios e Investigaciones, Buenos Aires, ed., Kapelusz, 1977, 191 p.
- PARSONS, Talcott. The Schools Class as a Social System: Some of its Functions in American Society , en Halsey, A.H. Flound, J. and Anderson C. Arnold, (edit), *Education, economy and society, A reader in the Sociology of Education*, New York, The Free Press of Glencoe, 1965.
- QUINTAS, Juan, R. Economía y Educación , Madrid, ed. Pirámide, 1983, 136 p.
- RAYMOND, Williams. Tradiciones, institucionales y formaciones y Dominante, residual y emergente , en *Marxismo y literatura*, Barcelona, España, ed. Península (Homosociologicus, núm 21, 1980, pp. 137-149).
- SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. La ideología de la neutralidad ideológica en las ciencias sociales , en revista *Historia y Sociedad*, Núm. 7, México, 1975 116 p.
- SCHULTZ, Theodore. Capital Humano , en *Enciclopedia internacional de ciencia sociales*, dirigida por David L. Sills, España, ed. Aguilar, 1979, tomo 2, pp. 154-164.
- VAIZEY, John. Economía de la Educación , Barcelona, ed. Macmillan Press Ltd., coleccion. Vicens-Vives, trad. Emilio Arbos Ruiz, 1972, 94 p.
- WEBER, Max. La dominación legal con administración burocrática y Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática , en *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, tomo I, pp 170-180; tomo II, pp 738-752.
- WILLIS, Paul E. Penetraciones y Limitaciones , en *Aprendiendo trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*, Madrid, España, ed. Akal, 1988, pp. 139-183.

ZEMMELMAN, Hugo. Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad, México, ed. Colegio de México, 1987, 229 p.

## CAPITULO 1 **LOS RASGOS DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA NEOLIBERAL**

CORONA, T. Leonel Economía política para la prospectiva tecnológica en América Latina. En *Prospectiva científica y tecnológica en América Latina*, Corona Leonel, Coordinador, ed. Facultad de Economía UNAM, México, 1989, pp. 111-124.

-- "Tecnología y Ondas Largas", fotocopia, DEP/FE. UNAM, 1993.

DE LA GARZA, T. Enrique, Reestructuración productiva y mercado de trabajo en México. Fotocopia, artículo elaborado para la Maestría en Sociología del Trabajo, UAM-I, México, 1993, p. 71.

EASTON, P. Y KLEES, S Educación y Economía. Otras Perspectivas. En revista *PERSPECTIVAS*, No. 76, UNESCO, 1990. pp. 457-474.

HUERTA, Arturo, La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas, México, ed. Diana, 1994, 228 p.

TALAVERA, F. y RODRIGUEZ, M., Empleo precario y desempleo, en: *Distribución del ingreso y políticas sociales*, dentro del Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, coordinado por José Luis Calva, ed. Juan Pablos Editor y otros. México, 1995.

WEISS, Eduardo Retos económicos, laborales, sociales e institucionales para la educación media en América Latina. El caso de la educación Tecnológica. (fotocopia) recopilación del Centro de Investigación Educativa: Universidad

de Guadalajara, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Investigación, Congreso Nacional Temático: Educación Sociedad, Cultura y Políticas Educativas, Mesa VIII "Educación y Trabajo", Guadalajara, Jal., Méx., 8 de octubre de 1993. 10 p.

## CAPITULO 2

## EL AJUSTE ECONOMICO Y LA EDUCACION BASICA

- AGUILAR, Alonso y otros Problemas del capitalismo mexicano. Serie "Los Grandes Problemas Nacionales", Editorial Nuestro Tiempo, México, 152p.
- ALONSO, Jorge. I. Estado y Economía, en *El nuevo estado mexicano*, México, ed. Nueva Imagen, 1992, 301 p.
- ASPE A., Pedro. El camino de mexicano de la transformación económica, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1993, 210 p.
- CALVERT, John y KUEHN, Larry, Pandora's box. Corporate Power, Free Trade and Canadian Education. Canadá, OurSchools/OurSelves, Toronto, 1993. Citado por Aboites, Hugo, en Educación y TLC, Realidades y perspectivas, (fotocopia), presentación para la Conferencia Nacional para la Defensa de la Educación Pública, México, 1995, 34 p.
- BADIE, B. y BIRNBAUM, P. Sociologie de l'Etat. París, Pluriel. Citado por Tedesco, Juan Carlos en *El Rol del Estado en la Educación*, revista Básica, Número 0, noviembre-diciembre de 1991.
- CECEÑA, Jose Luis México en la orbita imperial. Las empresas transnacionales. Ediciones "El Caballito", México, 1976, séptima edición, 255 p.
- COMISION NACIONAL MIXTA SEP-SNTE de

- Carrera Magisterial, "Lineamientos generales de la Carrera Magisterial" , (fotocopia) México, 1992, p.3
- DAVILA, F., Alejandro. La crisis financiera en México , México, ed. Ediciones de Cultura Popular, 1986, 228 p.
- DE LA GARZA, T. Enrique. El Tratado de Libre Comercio y sus consecuencias en la contratación colectiva , México, revista *El Cotidiano*, No. 45, enero-febrero de 1992, p. 8.
- DELEGACION DE LA SECCION XVIII DEL SNTE, Informe sobre la reunión de la Coalición Trinacional para la defensa de la educación Pública en Canadá, Estados Unidos y México (en formación), realizada los días 4 y 5 de febrero de 1995. en la Sección IX del SNTE, en la Ciudad de México. (fotocopia), pp. 1-12.
- DELEGACION DE LA SECCION XVIII DEL SNTE, Informe sobre la reunión trinacional celebrada en Olimpia, Wa, Estados Unidos, los días 27, 28 y 29 de julio de 1995. (fotocopia), Morelia, Mich., pp. 1-7.
- ENTOV, Revolv. La fragilidad creciente del sistema financiero norteamericano. ¿qué significa? , en *Mito y Realidad de la declinación de Estados Unidos*, México, ed. CISEUA, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1992, pp. 12-19
- GORDILLO, M., Elba Esther, Discurso ante el Presidente de la República. Carlos Salinas de Gortari , en periódico "El Financiero", 16 de mayo de 1994, p.67.
- GUILLEN, R., Héctor. Orígenes de la crisis en México , 1940/1982, México, ed. Era, 140 p.
- GUTIERREZ, G., Esthela (Coordinadora) 1. Reestructuración productiva y clase obrera , en Testimonios de la crisis, editorial Siglo XXI, 1985, 128 p.

- HERNANDEZ, L. Enrique. Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación , México, ed. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Colección Alternativas, 1992, 268 p.
- HUERTA, Arturo. - - -Crisis y reestructuración del capitalismo en México , -tesis de doctorado en economía-México, (fotocopia) Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado (DEP), UNAM, 1986, 320 p.
- LA JORNADA", Periódico " 25 de octubre de 1984, pp. 14 y 19
- LATAPÍ, Pablo, Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976 , editorial Nueva Imagen, México, 1980, p.84.
- MENDEZ, Alejo, y otros La devaluación del peso , Ediciones de Cultura Popular, México, 1976, 127 p.
- MENDOZA, B. Eliseo Informe al Presidente de la República , en: periódico UNOMASUNO, México, 16 de abril de 1981.
- MINER, John B. El proceso administrativo , México, ed. CECSA, 1972, 201 p.
- NORIEGA, Margarita. Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988. México, Universidad Pedagógica Nacional, Departamento de Investigación Educativa, fotocopia, 1990, 157 p.
- PALLAN, CARLOS Escolaridad. Fuerza de Trabajo y Universidad Frente al TLC" , En ECONOMIA INFORMA, revista de la Facultad de Economía, UNAM. No. 204, México, pp. 8-16.
- PRADILLA, C. Emilio, El posgrado mexicano ante el Tratado de libre Comercio de América del Norte: Desigualdad estructural en la competencia. Versión preliminar . (fotocopia) ponencia presentada en el seminario: TLC y educación, escuela de



economía de la universidad michoacana de san nicolás de hidalgo, morelia, mich., 1994, p1.

PODER EJECUTIVO FEDERAL Plan Nacional de Desarrollo, SPP, México, 1989, 143 p.

PROVENCIO, E. y  
CARRASCO, R.

La Política Social 1983-1988 y sus Principales Consecuencias. En INVESTIGACION ECONOMICA, revista de la Facultad de Economía de la UNAM, No. 184. México, 1988. pp. 91-110.

REYES, H. Jesús,

Entrevista televisiva en el Programa "Hombres y retos", citado en UPN-SEP, Antología de la materia de *Política Educativa* de la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria. Proyecto Estratégico No. 1, México, 1987, p. 273.

RIVERA, Miguel Angel

El Desarrollo de la Reestructuración Capitalista en México, 1983-1989. En INVESTIGACION ECONOMICA, revista de la Facultad de Economía, UNAM, No. 200. México, 1992. pp. 9-32.

- - El desarrollo de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989, en revista *Investigación Económica* núm. 200, abril-junio de 1992, México, Facultad de Economía, UNAM, pp. 9-32.

RODAS, C. Alejandro y  
ARROYO, María.

Administración Básica, México, ed. LIMUSA, 1984, 269 p.

SALINAS, Carlos

Programa para la Modernización Educativa, México, Secretaría de Educación Pública, 1989, 202 p.

SALINAS, Carlos.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

-- Programa para la Modernización Educativa , 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988)

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,

Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio de 1993. cfr. Capítulo VII, Sección 1, Artículo V, p.52.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (SPP),

"El Servicio Civil de Carrera" , (folleto explicativo), México, p.8

SNTE

Respuestas de la SEP al Magisterio Nacional. Salario Profesional para Preescolar, Primaria, Secundaria y Grupos Afines . (folleto) Editorial del Magisterio, México, abril de 1989. 48 p.

SNTE y VANGUARDIA REVOLUCIONARIA del SNTE,

"Esquema de Educación Básica. Documento de Formalización-Una Respuesta Maestra para los Maestros de Mexico" . Editorial del Magisterio, México.

SOLANA M. Fernado,

Declaraciones en el periódico UNOMASUNO, citado por Fuentes, Molinar Olac, Educación y política en México, Editorial Nueva Imagen, p.17.

TEDESCO, Juan Carlos

El rol del estado en la educación , en revista *Básica*, Número 0, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, noviembre-diciembre de 1991.

VALENZUELA, F., José C.

Crítica del Modelo Neoliberal , en *Colección América Latina*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1991, 160 p.

-- -El capitalismo mexicano en los ochenta , México, ed. Era, 1986, 187 p.

-- -¿Que es un patrón de acumulación? , en *Economía de los 90*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1990, 189 p.

### CAPITULO 3

### ALCANCE E IMPACTO DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS

COLEGIO PROFESIONAL DE  
TRABAJADORES DE LA  
EDUCACION DE MICHOACAN,  
A.C.

Memoria de resultados del taller sobre diseño curricular realizado los días 14, 15 y 16 de abril de 1993, en la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga", de Tiripetio, Mich., (fotocopia), Morelia, Mich. 1993. 26 p.

AGUILAR, Juan,

Comentarios sobre la educación superior en el marco del Tratado de Libre Comercio, (fotocopia) ponencia presentada en el Seminario sobre TLC y Educación, realizado por la Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Mich., 1994, 24 p.

CONSEJO NACIONAL  
TÉCNICO DE LA EDUCACION  
(CONALTE).

Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria 1989-1994. Editorial del CONALTE, Mexico, 1991. pp.114.

DE LA GARZA, T., Enrique

Reestructuración productiva y mercado de trabajo en México . Fotocopia, artículo elaborado para la Maestría en Sociología del Trabajo, UAM-I, México, 1993, 74 p.

DELEGACION DE LA  
SECCION XVIII DEL SNTE,

Informe sobre la Reunión de Sindicatos de Maestros de Estados Unidos, Canadá y México, realizada en Olimpia, Wa, E.U., del 27 al 30 de julio de 1995. (fotocopia) , DOCUMENTO DE

INFORMACION PARA LAS BASES  
TRABAJADORAS. Morelia, Mich., 9 p.

- DIDRIKSSON, Axel, La universidad del futuro , tesis para obtener el grado de doctor en economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 1993, 252 p.
- FUENTES, Olac Educación y Política en México , Editorial Nueva Imagen, México, 1983. 214 p.  
 - - -Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa , en revista Nexos, número 84, México, 1984, p. 28.
- GONZALEZ, R., Enrique La Revolución Educativa: un primer balance en V Foro Nacional "Estado, Crisis y Educación. Educación y restricción presupuestal", 24-26 de octubre de 1985, Celaya, Gto. 33 p.
- GUEVARA, N., Gilberto, (compilador), La catástrofe silenciosa , ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 336 p.
- HUSÉN, T. El concepto de Universidad: Nuevas funciones, la Crisis Actual y Retos para el Futuro. En revista PERSPECTIVAS, No. 78, UNESCO, 1991, pp. 185-204.
- LOYO, A., ET AL Políticas Educativas y Científicas. Estado del Conocimiento. Cuaderno No. 19. Fascículo de la serie: INVESTIGACION EDUCATIVA EN LOS OCHENTA, PERSPECTIVA PARA LOS NOVENTA. 2o. Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, 1993. pp. 56.
- LOYO, B. Aurora, El movimiento magisterial de 1958 en México. editorial ERA, 1979 (3a. reimpresión, 1990), 115 p.
- LOZANO, A., Luis y Alfonso, Informe sobre la pobreza en México 1993. (fotocopia), Reporte de Investigación de Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM)

de la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1993, 27 p.

MUÑOZ, I. CARLOS

Calidad, Equidad y Eficiencia de la Educación Primaria: Estado Actual de las Investigaciones Realizadas en América Latina . Ed. Centro de Estudios Educativos (CEE), México, 1988, pp. 300.

MUÑOZ, I. Carlos, et. al.

Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa" , en revista Nexos, número 84, México, 1984, pp. 15-28.

MUÑOZ I., Carlos y ULLOA, I. Manuel,

Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Una reflexión apoyada en el caso de México. en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), VOL. XXII, No.2, pp. 11-58.

ORPWOOD, G. Y  
WENDERLIN I.,

Ciencia y Tecnología en la Enseñanza Primaria. UNESCO, 1988, pp. 234.

PELAEZ, Gerardo

Insurgencia magisterial. editorial EDISA, 1980, 121 p.

PESCADOR, O. José Angel,

Respuestas al cuestionario: "Al paso de la política educativa" , en revista Nexos, número 84, México, 1984, p. 27.

PNUD,

Fomentar la Participación Mediante el Empleo. En INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1993. retomado por ECONOMIA INFORMA, revista de la Facultad de Economía, UNAM, No. 221, México, 1993. pp. 36-46.

PRIETO, H., Ana María

Las coordinadoras de masas , en Antología del seminario Historia, Sociedad y Educación III, de la Licenciatura en Educación Indígena, plan 1990. UPN, México, 1993, 283 p.

- QUIROZ, M Y GTZ. L. De Carranza Salinas: Otras Razones en el Ejercicio del Poder en México. UAM-A, México, 1992. pp. 399.
- SALINAS A., Samuel y  
IMAZ, G., Carlos, Maestros y Estado. t. I, Editorial Línea, UAG-UAS, serie Estado y Educación en México, 1984, 238 p.
- SANTOS, Annete, Distribución de oportunidades educativas. Retos para el logro de la equidad. ponencia presentada en la Mesa III, Calidad de la Educación, en el Congreso Nacional Temático: Educación, Sociedad, Cultura y Políticas Educativas, del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guadalajara, Jal., 1993. 6 p.
- SCHEMELKES, Silvia y  
NORIEGA, Carmen La desigualdad en la calidad de la educación primaria. Resultados de un estudio realizado en Puebla. (mimeo), ponencia presentada en la Mesa III: Calidad de la Educación, del Congreso Temático "Educación Sociedad Cultura y Políticas Educativas", del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guadalajara, Jal., 1993, 7p.
- COMITE EJECUTIVO DE LA  
SECCION XVIII DEL SNTE, Informe sobre la reunión de la Coalición Trinacional para la defensa de la educación Pública en Canadá, Estados Unidos y México (en formación), realizada los días 4 y 5 de febrero de 1995. en la Sección IX del SNTE, en la Ciudad de México. (fotocopia)
- SEP, DIRECCION DE  
EVALUACION DEL PROCESO  
EDUCATIVO, Evaluación de la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. Informe de Resultados. 1988, p. 110

SIERRA, DE M. T. Cambio Estructural y Modernización Educativa. UPN/UAM-A/COMECESO. México, 1991. pp. 236.

---Statistical Abstract of Latin America, vol. 27.

SOLANA, FERNANDO, SEP, Programas y metas del sector educativo. pp9-25

SOSA, P. Rogelio EL maestro y la Revolución Educativa. (ensayo) México, Universidad Pedagógica Nacional, 1984, 18 p.

URALDE, Beatriz "Dos reflexiones sobre la política educativa en México". Fondo de Cultura Económica, Colección SEP/80, 1980, 290 p.

URQUIDI, L. V., La Educación: Eje para el Futuro Desarrollo de la Potencialidad Latinoamericana. En Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, CEE, No. 3, México, 1992. pp. 123-131.

#### **CAPITULO 4**

#### **LA RESPUESTA SOCIAL Y DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION. EL SNTE Y LA CNTE.**

CNTE Hacia un proyecto de educación alternativa. Resolutivo Especial del II Congreso Estatal de Educación Alternativa preparatorio Del II Congreso Nacional de Educación Alternativa de La CNTE. (fotocopia) Junio de 1992. pp. 1-7

COLEGIO PROFESIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION DE MICHOACAN, A.C.

Memoria de resultados del taller sobre diseño curricular realizado los días 14, 15 y 16 de abril de 1993, en la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga", de Tiripetio, Mich., (fotocopia), Morelia, Mich. 1993. 26 p.

- DIDRIKSSON, Axel La universidad del futuro, tesis para obtener el grado de doctor en economía, Facultad de Economía, UNAM, 1993, México, 252 p.
- GUEVARA, N., Gilberto, (compilador), La catástrofe silenciosa , ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 336 p.
- LOYO, B. Aurora, El movimiento magisterial de 1958 en México , editorial ERA, 1979 (3a. reimpresión, 1990), 115 p.
- LOZANO, A., Luis y Alfonso Informe sobre la pobreza en México 1993, (fotocopia), Reporte de Investigación de Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1993, p3.
- PELAEZ, Gerardo, Insurgencia Magisterial , editorial EDISA, México, 1980, 121 p.
- SALINAS, A., Samuel y IMAZ, G., Carlos, Maestros y Estado , t. I, Editorial Línea, UAG-UAS, serie Estado y Educación en México, 1984, 238 p.
- SNTE, El compromiso nacional para el financiamiento de la educación. Documento de Trabajo Número 9 para su Discusión. I Congreso Nacional de Educación. México, 1994, pp 10-25.



## ANEXOS

## ANEXO No.1

MEMORIA DE RESULTADOS DEL TALLER SOBRE DISEÑO CURRICULAR DEL COLEGIO PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION DE MICHOACAN, A.C., REALIZADO LOS DIAS 14, 15 Y 16 DE ABRIL DE 1993, EN LAS INSTALACIONES DE LA ESCUELA NORMAL RURAL "VASCO DE QUIROGA", DE TIRIPETIO, MICH.

SE DEFINIERON LAS CATEGORIAS PERTINENTES PARA EL DIAGNOSTICO Y LA PROPUESTA ALTERNATIVA, CONCRETANDOSE EL ANALISIS DIAGNOSTICO POR NIVEL COMO SIGUE:

**1. Crítica a las guías para el maestro de primaria.**

- El material no se entregó a todos los maestros.
- Baja calidad en los cursos emergentes.
- Los contenidos son demasiado extensos, si se considera que la mayoría de los maestros no leen.
- Las sugerencias didácticas son abstractas: suponen grupos de 15 alumnos.
- No se consultó al maestro para elaborarlas.
- Los maestros se resisten a los cambios que vienen desde arriba.
- Se ha acentuado la confusión de los maestros, y ello no ha permitido avanzar al PME.
- Hasta ahora, el cambio más significativo en los planes de estudio de la primaria es que de cuarto a sexto se sustituyen las ciencias sociales por la historia.
- Se sugieren a 1ro y 2do como los grados para aprender a leer y escribir, pero la sociedad demanda que sea en un sólo año.
- En la enseñanza priva el practicismo inmediatista, sin reflexión teórica. ¿Cómo y para qué ir del receptivismo al activismo?
- La escuela promueve la rigidez como signo de una buena conducta.
- Al mismo tiempo que se fragmenta el conocimiento se desintegra el comportamiento humano.
- Los contenidos, desde la perspectiva oficial, son supuestamente asépticos, neutrales en lo ideológico y lo importante es la conducta.
- Los planteamientos de los libros de texto de historia giran en torno a la conservación del sistema social y a que todos trabajen para puntalarlo.
- En un principio hubo rechazo a los cursos emergentes, pero luego, al haber "estímulos económicos" fueron aceptados. De igual modo, al principio hubo resistencia para usar los libros de texto de historia, luego se están usando como cada maestro puede.
- Los proyectos escolares han quedado en mero formalismo; no hay concreción.
- El problema está en la formación del magisterio. De ahí pueden partir las alternativas. El maestro es oficialista por comodidad; pero si se sale de ella cae en la anarquía individual cuando carece de referentes organizativos (lo cual sucede en la mayoría de los casos).
- A veces el consejo técnico de las escuelas ayuda a plantearse proyectos y a desarrollar actividades realmente relevantes.
- Conformismo y apatía del docente ante el estado. Nos pasa como a los canarios que se dejan libres: ¡Regresan a la jaula!
- El Programa para la Modernización Educativa (PME) son llamadas a misa: el que quiere va. Los procesos de reforma o de innovación son a largo plazo, se necesitan muchos años.
- Es preciso hacer análisis en dos planos: el global y el cotidiando, para luego hacer una integración para la acción.
- Asistimos a una polarización en la educación: una buena educación para la minoría de ricos y una educación de baja calidad para las mayorías populares empobrecidas. Además, la orientación educativa oficial es cada vez más conservadora y promueve la pasividad y la obediencia.
- La pedagogía asume la lógica tecnologista y privilegia las habilidades y las actitudes por sobre los conocimientos. En donde se usa la tecnología de punta, eso se hace de manera

compulsiva y ciega (en muy pocos lugares del sistema educativo); para la gran mayoría no hay acceso a este tipo de tecnología.

- conviene recordar los principios elaborados en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación, para un Proyecto de Educación Alternativa: 1) Educación revolucionaria, 2) Educación democrática y proletaria, 3) Educación equitativa y gratuita, 4) Educación universal y moderna, 5) Educación nacionalista e internacionalista, 6) Educación vinculada con el trabajo, 7) Reconocimiento a los trabajadores de la educación (material y social).
- Económicamente el modelo neoliberal es funcional si 1/3 parte de la fuerza productiva del país se moderniza y se hace competitiva; aquí no hay problema. Lo hay en el ámbito político e ideológico, pues las otras 2/3 partes pueden buscar la Revolución; por eso se promueve una educación de baja calidad orientada al civismo y al conformismo.
- Con la Carrera Magisterial se premiará a los más capaces.
- Es conveniente abordar el problema de la enajenación, esto es, la dominación ideológica de la clase dominante sobre las mayorías.

## COMENTARIOS ADICIONALES

La teoría de Piaget, que se utiliza en preescolar para fomentar el pensamiento libre y creativo en el alumno, se rompe con la inserción en la primaria, ya que llega el alumno a otro modelo y metodologías que distan mucho de ser las de Piaget; por el contrario, los alumnos en muchos casos se han encontrado con represión. Los maestros de primer grado de primaria, presionados por los padres de familia y las autoridades y urgidos porque aprendan a leer sus alumnos, no toman en cuenta el desarrollo cognoscitivo diferenciado entre los alumnos que van a preescolar y los que no fueron.

Para primarias y secundarias, el lavado de cerebro del currículo oculto en Ciencias Sociales con la nueva dinámica modernizadora, es que a la par que se aplican conocimientos de Historia, se impulsa el civismo, que viene a ser lo oculto, pues una vez que el futuro estudiante se incorpore a la planta productiva, se entiende que los conocimientos de Historia no los pondrá en práctica, sino le pedirán se discipline de acuerdo a las "enseñanzas" del civismo. Cuestión ante la cual los maestros no tienen una concepción científica del mundo y de la vida que les pueda dar las herramientas de crítica asumiendo una posición de clase, donde tomen al currículo oculto como parte de los valores de la clase dominante.

La pirámide educacional, es una expresión de la pirámide del sistema capitalista de promoción de unos cuantos para la cúpula ocupacional. Un diseño curricular alternativo tiene que ser impulsado a partir de buscar la rectangularidad del sistema educativo y a la vez promover el cambio social para la rectangularidad del modo de producción y de apropiación de manera colectiva. En el sexenio de Lázaro Cárdenas se puso en práctica una educación rectangular que no coincidió con el sistema ocupacional que era piramidal, por eso, la vigencia de la educación fue por un corto período, de 1935 a 1945; cuando se promovió la reforma en contra de la educación socialista que no coincidía con la educación capitalista.

## 2. Análisis de los programas de educación secundaria del área de ciencias sociales.

### a) Primer grado de secundaria:

- A los grupos étnicos se les considera como culturas aisladas y atrasadas.
- A México se le enuncia como país capitalista y "en vías de desarrollo".
- No se mencionan las causas y problemas del subdesarrollo.
- Se presentan datos aislados sobre la economía.
- Hay superficialidad en los contenidos. No llevan al alumno a la crítica y a la creatividad.
- El programa de primer grado, de de Ciencias Sociales es muy corto y muy pobre.

### b) Segundo grado de secundaria:

- Se plantea la investigación, pero con raquíticos recursos (tiempo, bibliografía, etc.).
- En geología se presentan muchos datos y con mucha parcialidad (sólo Asia y Europa).
- Al feudalismo se le trata aisladamente de los demás períodos y geográficamente se limita a Europa.
- Los datos que se presentan sobre economía están aislados y son obsoletos.

#### c) Tercer grado de secundaria:

- Superficialidad en la presentación de los contenidos sobre el capitalismo y el liberalismo.
- Datos sobre guerras mundiales.
- En tres unidades se presentan gran cantidad de datos estadísticos que aburren a maestros y, sobre todo, a los estudiantes.
- Las luchas de independencia son heroicas: el pueblo no está presente.
- Las últimas unidades no se ven ampliamente porque el ciclo escolar está por concluir y hay otras actividades a las que se destina más tiempo.
- Los libros de Texto se toman como guía, por apearse al programa, porque incluyen actividades de aprendizaje y técnicas para la evaluación.
- Se sigue con el método tradicional: el maestro expone, los alumnos toman notas, se elaboran cuadros sinópticos y resúmenes.
- No hay material para usar otras técnicas, como videos. Esto presiona al maestro para ejercer su creatividad y hacer flexible el desarrollo del programa.
- Los programas de ciencias sociales de secundaria están muy desarticulados.

#### Análisis de los programas de la Modernización Educativa.

- En Historia Universal del primer año se ve lo que se veía en segundo.
- En Civismo se recuperan las unidades 1 y 2 del programa anterior y se distribuyen en 7 unidades.
- En Geografía el programa es muy extenso y es similar al que se llevaba en 2do año antes de la reforma por áreas. Se presentan datos a memorizar y eso durante sólo 2 horas a la semana.
- El gran problema de la secundaria es que al alumno se le presentan 8 maestros diferentes, cada uno con un estilo muy particular, con sistemas de trabajo disímiles.
- Son mejores los programas por áreas que por materias. Los alumnos se confunden mucho con tanta fragmentación. La ciencia es una.
- Maestros de Ciencias Naturales y de Ciencias Sociales se disputan la enseñanza de la Geografía. Así, si no hay entendimiento entre los maestros, ¿cómo podrán entender los alumnos?
- En occidente, hay civilizaciones; en México, culturas.
- Hay una tendencia suprimir la historia universal. Se requiere que el maestro se documente y amplie más sobre el asunto.
- ¿Puede el Movimiento Democrático Magisterial hacer nuevos textos?
- Los programas son un aspecto aislado y haría falta incorporar una visión de conjunto.
- En la evaluación no hay diferencias prácticas; las propuestas del PME hablan ahora de autoevaluación y coevaluación, además de la evaluación continua.
- Cuando a los maestros nos mueven el tapete, nos resistimos: antes protestábamos contra las áreas, y ahora contra las asignaturas.
- En matemáticas se suprimen los nuevos programas la teoría de conjuntos y la lógica simbólica. En primer año lo recortaron y se avala cierta flexibilidad (que se ejerce si el maestro tiene un conocimiento más o menos de buen nivel). La solución es nuestra propia FORMACION.
- Ya no hay "concursos", ahora son "convivencias académicas" en secundaria.
- Las autoridades educativas tampoco entienden al PME. Hay ambivalencias entre la tradición y la innovación. A lo mejor las autoridades son las más ignorantes.
- Los directores nunca revisan los grupos; no se dan cuenta de nada, se limitan a lo administrativo. Dejan hacer a los maestros "para no crearse problemas"; sólo piden que los grupos estén disciplinados.

En secundaria se está llevando un registro pormenorizado de lo que hacen o dejan de hacer los maestros, más con el afán de vigilar y controlar que con el de apoyar.

## DIAGNOSTICO POR NIVELES. CUADROS RESUMENES

### EDUCACION PREESCOLAR

FASES / CRITERIOS	DESCRIPCION
NECESIDADES SOCIALES, POLITICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES	Inducir al niño en la sociedad, alternando con otros.
OBJETIVOS EDUCACIONALES Y TEORIAS	Socialización, lenguaje, preoperaciones lógico-matemáticas, lecto-escritura, operaciones infralógicas, ubicación espacio-temporal (presente, pasado y futuro).
COBERTURA/MATRICULA	Datos disponibles: 500 jardines de niños cerrados en Michoacán en una matrícula que de por sí es de cobertura limitada.
ARTICULACION INTERNA	Sí la hay.
ARTICULACION EXTERNA	Entre preescolar y primaria no la hay. Desarticulación formal y real.
CONTENIDOS/METODOS	Método inductivo. Medios de transporte. Escuela, familia, comercio.
CURRICULO OCULTO	El maestro tiene mucho qué ver. Crear niños críticos y analíticos? La presencia del maestro impone el control y el poder real de la escuela y su condicionamiento al niño. Familia-maestro-escuela. Libertad controlada bajo el esquema del maestro y que lo induce a la adaptación y al individualismo.
ADMINISTRACION Y SUPERVISION	Obediencia ciega de la supervisión. Se da más juego a la directora. Las directoras llevan un documento interno de control: comisiones, planes, programas anuales de educadoras. Privatización con las madres jardineras.

**EDUCACION PRIMARIA**

FASES / CRITERIOS	DESCRIPCION
NECESIDADES SOCIALES, POLITICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES	Nivel bajo por el desplazamiento de las mayorías como fuerza de trabajo ocupada. Presupuesto reducido para la educación de masas. Atención mayor a la educación privada. Ideologización para el control político. Reducción de contenidos. Descuido pedagógico por carencia de recursos y por las grandes distancias a la comunidad en la zonas rurales.
OBJETIVOS EDUCACIONALES Y TEORIAS	Aprendizajes: lectoescritura y expresión oral; plantear y resolver problemas; estudio de la historia de México; familia, escuela; dirigir la educación cívica; ecología y salud.
COBERTURA / MATRICULA	Datos nacionales. En 1992 habían 14 585 300 escolares de primaria y 25 millones en todos los niveles (INEGI).
ARTICULACION INTERNA	Existe desarticulación de contenidos entre grado y grado. Ese rompimiento está también entre periescolar y primaria. En el currículo oculto sí hay continuidad de conductismo en el tipo de enseñanza. Forzamiento de ciertos contenidos en un tema general. Entre los temas de cada mes hay desvinculación. Problemas entre 2do. y 3ro. grados. Desarticulación entre ciencias sociales y naturales. Saltos en la programación.
ARTICULACION EXTERNA	Desarticulación entre primaria y secundaria. Ciencias naturales casi igual. En matemáticas: mecanización de 1ro a 6to y en secundaria no se respetan las leyes de esta ciencia con lo que se volvería juego.
CONTENIDOS / METODOS	Muchos maestros no tienen método, ello se refleja por ejemplo en Ciencias Sociales. El aprendizaje no es significativo, los maestros siguen los fracasos de la SEP. Control autoritario / subordinación. La potencialidad del desarrollo del niño se frustra por el diseño y la práctica pedagógica que plantea la escuela primaria. Relajamiento de la enseñanza. Ciencias Sociales sólo se transcribe, dicta o subraya. No coincide la guía PALEM con el libro de texto. de 4to a 6to. En Historia es igual. Desarticulación entre todas las áreas.
CURRICULO OCULTO	Símbolos del maestro-alumno: formarlos para entrar a clase. Fábrica de jararquías, comisiones de control, división del trabajo, instrumentalidad, fragmentación del conocimiento. Discurso legitimador social y conservador de la dominación. Individualismo, consumismo, apoliticismo, competencia. Fraccionamiento del conocimiento. Se promueve un sentimiento de identificación y orgullo de la miseria.
ADMINISTRACION Y SUPERVISION	Auxiliares técnicos (sólo administrativos). Burocratización extrema. Reuniones del maestro bajo el control del director o supervisor. Los consejos técnicos no funcionan. Días perdidos por la oficialidad (indolencia, falta de organización, verticalismo). Privatización por la participación de CONAFE.

**MAPA CURRICULAR (materias que se cursan)**

GRADO	ESP	MAT	SAL	HIS	GEO	CIV	E.F.	AMB	ART	TEC
1o.	x	x								
2o.										
3o.	x	x	x	x	x	x	x	x		
4o.	x	x	x	x	x	x	x	x		
5o.	x	x	x	x	x	x	x	x		
6o.	x	x	x	x	x	x	x	x		

**EDUCACION SECUNDARIA**

FASES/CRITERIOS	DESCRIPCION
NECESIDADES SOCIALES, POLITICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES	No responden a expectativas de movilidad social. Los altos costos en la población para estudiar secundaria (compra de libros, materiales, etc.) ocasionan deserción. NO cuentan con bibliotecas. Control político que incide en las secundarias a partir de cómo se organizan los padres de familia por control de los directores sobre ellos.
OBJETIVOS EDUCACIONALES Y TEORIAS	Desarrollo de habilidades y destrezas. Fortalecimiento de la lecto-escritura.
COBERTURA / MATRICULA	Datos disponibles: 50 % de deserción y 25 % de técnicas. 50 alumnos promedio por grupo.
ARTICULACION INTERNA	Se debe pero no se trabaja. Entre grados hay descoordinación. Historia de México, el contenido es el mismo de los últimos tres grados de primaria y 1ro de secundaria.
CONTENIDOS / METODOS	Falta de respeto entre alumnos y maestros. Base bibliográfica dispersa (antológica). Descoordinación entre unidad y unidad. Exámenes constantes. Academia por área que no cumple con los objetivos. Los maestros no son de carrera.

**MAPA CURRICULAR (materias y horas semanales que se cursan)**

GRADO	ESP	MAT	BIO C.N.	HIS C.S.	GEO	CIV	E.F.	ING	ART	TEC	TOTAL
1o.	5	5	2	3	2	2	2	3	2	6	30
2o.	4	4	7	7		2	2	3	2	6	35
3o.	4	4	7	7			2	3	2	6	35

**Notas:**

- Entre la Secundaria Técnica y la General, la diferencia en cuanto a número de horas por área o asignatura se da sólo en las Actividades Tecnológicas (TEC); mientras en la primera son 6 horas, en la segunda son 4.
- La estructura de materias para 1o. es la de la "Modernización", para 2o. y 3o. aún es vigente la de la Reforma de los 70's.
- Los maestros de tiempo completo (42 horas) tienen 7 horas de descarga académica, 5 horas para el proyecto escolar y las restantes 30 horas para trabajo frente a grupos.

**FORMACION DOCENTE**

FASES/CRITERIOS	DESCRIPCION																														
NECESIDADES SOCIALES, POLITICAS, ECONOMICAS Y CULTURALES	Formar educadores para alfabetizar a la población, enseñarle las operaciones elementales. Formar fuerza de trabajo eficiente, productiva, competitiva, capacitada para resolver problemas, más que contar con conocimientos e integrar a la población a los cambios modernizadores del país, adaptándola a la cultura nacional. Atender la demanda educativa con docentes de bajo costo y formación diversificada para los diferentes estratos sociales. La formación de docentes pretende sustentar a la Educación Pública surgida de la Revolución Mexicana, bajo el control y para beneficio de una minoría detentadora del poder. La formación docente se contraponen en su papel fundamental a las necesidades sociales, políticas y culturales de las mayorías.																														
OBJETIVOS EDUCACIONALES Y TEORIA	Contar con personal capacitado pedagógica y administrativamente, así como formado ideológicamente para impartir enseñanza en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo. Dotar a los maestros con un acervo teórico-metodológico positivista, dispuesto a asimilar y a aplicar las reformas y normas dictadas por el Estado periódica y eventualmente. Objetivos diversificados según el servicio y el nivel educativo.																														
COBERTURA/MATRICULA	<p>No se tienen de momento las estadísticas correspondientes a Michoacán. A nivel nacional son la siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="379 731 1004 958"> <thead> <tr> <th data-bbox="379 731 652 754">NIVEL</th> <th data-bbox="655 731 824 754">DOCENTES</th> <th data-bbox="827 731 1004 754">ESCUELAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="379 759 479 781">Preescolar</td> <td data-bbox="655 759 732 781">98,521</td> <td data-bbox="827 759 904 781">43,399</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 786 479 808">Primaria</td> <td data-bbox="655 786 755 808">466,532</td> <td data-bbox="827 786 904 808">80,636</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 813 479 836">Secundaria</td> <td data-bbox="655 813 743 836">233,042</td> <td data-bbox="827 813 904 836">18,686</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 840 479 863">Bachillerato</td> <td data-bbox="655 840 743 863">108,726</td> <td data-bbox="827 840 893 863">4,204</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 867 548 890">Profesional medio</td> <td data-bbox="655 867 743 890">37,303</td> <td data-bbox="827 867 893 890">1,807</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 895 640 917">Capacitación para el trabajo</td> <td data-bbox="655 895 743 917">22,153</td> <td data-bbox="827 895 893 917">3,240</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 922 479 945">Normal</td> <td data-bbox="655 922 743 945">12,824</td> <td data-bbox="827 922 870 945">473</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 949 479 972">Superior</td> <td data-bbox="655 949 743 972">120,244</td> <td data-bbox="827 949 893 972">1,604</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 976 433 999"><i>Total</i></td> <td data-bbox="655 976 778 999"><i>1,099,345</i></td> <td data-bbox="827 976 939 999"><i>154,049</i></td> </tr> </tbody> </table> <p>Las instituciones formadoras de docentes en el Estado de Michoacán son: tres unidades de la UPN (Morelia, Zamora y Uruapan), tres normales particulares (Juana de Asbaje, Motolinia y Anáhuac), cinco normales oficiales (urbana de Morelia, rural de Tiripetío, CREN de Arteaga, Educadoras de Morelia y Educadoras de Arteaga), IMCED, Centro de Actualización del Magisterio, Normal de Educación Física y Normal Superior de Morelia.</p>	NIVEL	DOCENTES	ESCUELAS	Preescolar	98,521	43,399	Primaria	466,532	80,636	Secundaria	233,042	18,686	Bachillerato	108,726	4,204	Profesional medio	37,303	1,807	Capacitación para el trabajo	22,153	3,240	Normal	12,824	473	Superior	120,244	1,604	<i>Total</i>	<i>1,099,345</i>	<i>154,049</i>
NIVEL	DOCENTES	ESCUELAS																													
Preescolar	98,521	43,399																													
Primaria	466,532	80,636																													
Secundaria	233,042	18,686																													
Bachillerato	108,726	4,204																													
Profesional medio	37,303	1,807																													
Capacitación para el trabajo	22,153	3,240																													
Normal	12,824	473																													
Superior	120,244	1,604																													
<i>Total</i>	<i>1,099,345</i>	<i>154,049</i>																													
ARTICULACION INTERNA	Desintegración de objetivos y contenidos de aprendizaje entre materias de un mismo grado y entre los diversos grados; reuniones académicas que no superan la desarticulación. Desarticulación entre docencia, investigación y difusión dentro de las propias instituciones.																														
ARTICULACION EXTERNA	Desvinculación curricular y metodológica con los niveles a donde va a trabajar el egresado. Incomunicación y contradicción curricular, pedagógica e institucional entre las instituciones formadoras de docentes. Desvinculación con los niveles antecedentes (secundaria y bachillerato).																														



CONTENIDOS, METODOS Y EVALUACION	Incoherencia entre objetivos y unidades de aprendizaje, bibliografía reducida. Desarticulación entre teoría y práctica. Planes de estudio obsoletos. Conocimiento fragmentado; cargas académicas y dosificación irracionales. Domina el saber hegemónico. Metodología: estudio, observación de la práctica docente, seminarios-talleres, individualización del estudio, orientaciones verbalistas tradicionales, acrílicas; deficiente formación y práctica investigativa. Evaluación: no formativa, verticalista.
CURRICULO OCULTO	Formar maestros con conocimiento limitado, orientación ideológica de disciplina al Estado y asimilación y reproducción de los valores normas y cultura inducidos por el Estado, proyectando el maestro todo ello a sus alumnos, hacia la comunidad y a su propia familia. Promoción del individualismo, la productividad, la conformidad, pasividad. Temor a la represión. Aislamiento, desligamiento de lo teórico con los hechos; repetición mecánica de los contenidos, la falta de compromiso social y conciencia de clase. Defensa del sistema social actual.
ADMINISTRACION Y SUPERVISION	Carencia de evaluación curricular e institucional y de participación de los colectivos de maestros y alumnos en la misma. Ausencia de órganos democráticos de decisión institucional. Pretensión de integrar un sistema formador de docentes en cada estado bajo el control financiero y normativo del centro. Aplicación de la Carrera Magisterial para hacer trabajar más al maestro, controlar su desempeño, individualizarlo, reducir el gasto en salarios y promover la máxima competencia. Inseguridad laboral. Rigidez académica (administración certificación, asignación de comisiones y cargas académicas) Ingerencia de las autoridades en la vida sindical. El Estado ejerce sujeción laboral y jurídica sobre el maestro.

#### FORMACION DE MAESTROS (Comentarios adicionales):

1. ¿A qué necesidades sociales, políticas, económicas y culturales responde la formación de maestros?

La formación de maestros para la educación pública ocupa un lugar estratégico para el estado mexicano, en la medida que se orienta a la formación de los reproductores del consenso ideológico por el avance y la consolidación del proyecto modernizador de la sociedad bajo los parámetros neoliberales planteados por las clases dominantes. El gobierno federal se reserva la jurisdicción y el control de la normatividad que debe regir a la educación, independientemente del discurso descentralizador. Hacia esa tendencia apuntan los documentos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En efecto, de según ese Acuerdo, el control sobre los recursos financieros, humanos y materiales y la normatividad en contenidos y métodos siguen centralizados. Prácticamente ninguna de las decisiones fundamentales pueden ser tomadas por los actores directos del subsistema.

2. ¿Con qué objetivos educacionales, con qué teorías?

Explícitos en los documentos jurídicos y de política educativa que rigen la educación nacional:

- Integrar un sistema de formación de docentes en cada estado, para mejorar la calidad de la educación y articular esfuerzos y experiencias en los ámbitos de la formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.

- En el caso de la formación inicial (normales) se diseñará un modelo con un tronco común básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria, para lo que se propone una reforma curricular a fin de evitar la dispersión de los actuales planes y programas de estudio y, en cambio, capacitar a los maestros en el dominio de los contenidos básicos.

- Se pretende motivar al maestro para el logro de una actualización, capacitación y superación académica permanente (UPN, CAM, IMCED, etc.).

#### Implícitos:

- Lograr un mayor rendimiento y productividad de las instituciones formadoras de docentes, mediante el sistema de homologación y estímulos al desempeño académico.

- Desalentar la permanencia de los alumnos en este subsistema en la perspectiva del ahorro de recursos, hasta dejar el mínimo indispensable. Ello, mediante el congelamiento de los ascensos, la aplicación de mínimos aumentos salariales y el recorte de prestaciones sociales. Todo ello contraviniendo los parámetros del modelo de homologación nacional que tendría que haber funcionado con toda regularidad desde 1984.

#### 3. ¿Cuál es su cobertura y matrícula?

Las instituciones formadoras de docentes en el estado de Michoacán son :

- 3 Unidades de la UPN (Morelia, Zamora y Uruapan)
- 3 Normales particulares (Juana de Asbaje, Motolinía y Anáhuac)
- 5 Normales federales
- IMCED
- 1 Centro de Actualización del Magisterio (CAM)
- 1 Normal Estatal de Educación Física

#### 4. ¿Cuál es el nivel de articulación interna?

Las instituciones formadoras de maestros, en general no han logrado aún alcanzar plenamente el nivel de instituciones de educación superior de acuerdo con los parámetros de calidad, normatividad, modernización y eficiencia alcanzadas por las instituciones de este nivel en el país. Hay que tomar en cuenta que hasta hace una década eran instituciones del nivel medio superior.

No existe un programa permanente para el desarrollo profesional; hay desvinculación entre las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión. Existe rigidez administrativa en cuanto a registro y certificación, evaluación, titulación, asignación de comisiones y cargas académicas.

Se da una sintomática indiferencia para el ejercicio de la profesión, de hecho en las instituciones se continua trabajando con la misma organización académica, concepciones, valores y prácticas del pasado reciente, cuando éstas pertenecían al nivel medio superior. La ausencia de programas institucionales de evaluación curricular dificulta la visualización de la coherencia y articulación interna de los planes y programas de estudios, así como de los resultados y productos, igualmente del impacto social de los egresados.

#### 5. ¿Cuál es el grado y nivel de su articulación externa?

Cada institución trabaja aisladamente y con precarios recursos, enfrentando problemas como:

- \*Desarticulación entre teoría y práctica
- \*Desarticulación entre los niveles educativos donde se realizan las prácticas profesionales
- \*Poco apoyo de las escuelas a las prácticas
- \*Dificultades para el desplazamiento a las zonas de influencia
- \*Problemas laborales
  - \*Alto porcentaje de personal contratado por horas
  - \*Demasiados comisionados y personal improvisado
- \*Problemas académicos
  - \*Personal sin perfil adecuado
  - \*Inadecuada distribución del personal en las áreas académicas

6. ¿Qué contenidos se imparten y con que métodos?

De manera general y esquemática, los contenidos abordan aspectos didácticos de la docencia, sociales, psicológicos, pedagógicos, filosóficos, de investigación y en menor medida, sobre contenidos básicos del nivel al que van dirigidos los egresados. De hecho, domina el saber hegemónico.

Métodos:

En la mayoría, los métodos que se emplean se caracterizan por la verticalidad, el verbalismo, la "cátedra magistral", combinando con las prácticas en un segundo momento. Sólo en casos aislados, se manejan procesos de aprendizaje de carácter crítico y con dinámicas grupales, en las que el centro es el alumno.

7. ¿Cuál o cuáles son los contenidos del currículo oculto?

La pasividad, el conformismo, el individualismo, la falta de compromiso personal y social, la competencia, la indiferencia, el temor a la represión, la forma de ver lo teórico desligado de la realidad, el disciplinamiento acrítico a la autoridad. La aceptación y fortalecimiento del status quo.

**RESPUESTA DE LOS AFECTADOS POR LAS POLITICAS EDUCATIVAS Y POR EL SISTEMA EDUCATIVO EN MICHOACAN**

No.	SECTOR	INDIF	APPE	AAPE	RPPE	RAPE	
1	FORMADORES DE DOCENTES	37.3	16.1	12.0	16.4	18.2	100.0
2	ALUMNOS DE INST. FORM. DE DOC.	65.0	10.0	0.0	25.0	0.0	100.0
3	PADRES DE FAMILIA	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
4	MAESTROS EN SERVICIO	90.0	5.0	0.0	5.0	0.0	100.0
5	CUPULAS SINDICALES	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
6	CLASES DOMINANTES	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
7	CLASES EXPLOTADAS/MAYORIAS SOCIALES	85.0	5.0	0.0	10.0	0.0	100.0

Claves:

INDIF= Indiferentes

APPE = Apoyan pasivamente el proyecto educativo del estado

AAPE = Apoyan activamente el proyecto educativo del estado

RPPE = Rechazan pasivamente el proyecto educativo del estado

RAPE = Rechazan activamente el proyecto educativo del estado

## DESGLOSE DE LA RESPUESTA SOCIAL HACIA LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES

INSTITUCION	INDIF.	APPE	AAPE	RPPE	RAPE
UPN	41.0	8.0	23.0	25.0	3.0
NORMAL DE EDUCADORAS (MORELIA)	45.0	15.0	30.0	10.0	0.0
NORMAL URBANA (MORELIA)	65.0	10.0	20.0	5.0	0.0
CREN (ARTEAGA)	40.0	10.0	20.0	20.0	10.0
NORMAL DE EDUCADORAS (ARTEAGA)	0.0	0.0	1.0	0.0	100.0
NORMAL RURAL DE TIRIPETIO (MORELIA)	50.0	10.0	20.0	15.0	5.0
IMCED (MORELIA)	20.0	30.0	0.0	40.0	10.0

Claves: INDIF= Indiferentes  
 APPE = Apoyan pasivamente el proyecto educativo del estado  
 AAPE = Apoyan activamente el proyecto educativo del estado  
 RPPE = Rechazan pasivamente el proyecto educativo del estado  
 RAPE = Rechazan activamente el proyecto educativo del estado

### CONCLUSION

Al reflexionar sobre lo que se ha alcanzado con los talleres de diseño curricular, se llega a la conclusión de consenso de realizar más investigaciones y seguir avanzando con la elaboración de una guía alternativa que integre los tres niveles de educación básica para lo cual se cita a una próxima reunión para los días 8 y 9 de mayo a las 12:00 horas, en la UPN de Morelia.

Se presentó una comisión del Comité de Solidaridad con Cuba. Nos informó de la necesidad de solidarizarnos con material didáctico para ese país socialista. Sus centros de acopio son la Secundaria Popular y a un costado de la catedral de Morelia, durante los meses de mayo y junio; y la necesidad de hacer un esfuerzo por concentrar lápices y cuadernos para el día 1ro. de mayo. Por nuestra parte les solicitamos sus documentos de acuerdos internacionales para difundirlos junto con los resolutivos de este taller. Además de avisarles de los días de asambleas sindicales para que ellos directamente lleven la información a la base.

También hubo una comisión de la Asociación Civil Jaraaperakua (ayuda mutua) que nos describió su proyecto de educación popular. El acuerdo es mantener la relación del COLTEM con ellos, solicitarles lo más avanzado del método de Paulo Freire. Los comisionados de la relación son Artemio y Rafaela.

Se acordó participar en la Ceremonia de aniversario de la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga" Tiripetio con una ponencia sobre la "Modernización educativa sus efectos y alternativas".

## ANEXO 2

**PRIMER CONGRESO NACIONAL DE EDUCACION  
EL COMPROMISO NACIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION  
SNTE**

**EL DISCURSO DEL ANMEB y los cambios de 1993.****1. Reestructuración del aparato administrativo**

En el presente régimen se han planeado una serie de reformas que han incidido en casi todos los aspectos de la vida escolar; se reformó el Artículo 3ro. Constitucional, se promulgó la Ley General de Educación, se modificaron los planes, programas y libros de texto de la educación, etc., y todas estas acciones necesitan recursos. El financiamiento es un factor que se encuentra presente en todas las actividades y funciones educativas. Se pueden plantear reformas curriculares importantes, pero sin recursos se pueden malograr esos esfuerzos; por ejemplo, sin presupuesto para la investigación educativa, poco se conocerá científicamente la evolución respecto del Estado y la problemática de la educación. Los recursos son un factor necesario aunque no suficiente para ampliar, mejorar y operar los servicios de educación. En este sentido, el análisis del financiamiento podría extenderse a cada uno de los rubros, sin embargo, aquí se plantean sólo las modificaciones que se relacionan más directamente con las fuentes de recursos, con su distribución, con los cambios en la forma de administrarlos -punto fundamental de la federalización- y con algunos problemas de costos.

A pesar de las modificaciones que se hicieron al Artículo 3ro. Constitucional, en lo sustancial se conservó el precepto de la gratuidad; en este período, el gasto destinado a la educación comenzó a recuperarse, gracias a las luchas y reclamos magisteriales, los salarios de los docentes han tenido aumentos significativos; en la Ley Federal de Educación y en el ANMEB se incluyó una disposición referente a la obligación del Estado de otorgar al magisterio un salario profesional decoroso.

**2. Federalización y financiamiento de la educación**

Con la federalización se reestructuró el aparato administrativo a través del cual se distribúan y asignaban los recursos destinados a la educación preescolar, primaria, secundaria, especial, indígena y a la formación de profesores. Antes, el Gobierno Federal captaba los recursos -vía impuestos-, los asignaba por ramos, entre ellos la educación, y los administraba a través de sus dependencias federales, las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (Usedes); ahora, con la nueva estructura, definida implícitamente en la Ley Federal de Educación y en el

ANMEB, la Secretaría de Educación Pública, como gobierno central, cede a los estados la responsabilidad de administrar, ya sea de manera directa o mediante los ayuntamientos, todos los servicios educativos públicos que hay en su entidad, y para ello le traspasa sus recursos materiales y financieros.

El Gobierno federal retiene para sí las funciones normativa, evaluatoria y distributiva. La primera define las normas, incluidos planes y programas de estudio; la compensatoria se propone concertar e impulsar acciones que puedan atenuar las desigualdades regionales; las siguientes se encargan de evaluar el sistema educativo en su conjunto y, por último, las distributivas reparten los recursos entre las entidades, a partir de la asignación presupuestal.

**3. Funciones de los distintos niveles de gobierno.**

Los gobiernos estatales asumen diferentes funciones operativas y de dirección, de financiamiento, de promoción y de gestión. Son responsables de la administración de recursos escolares, y de que

operen en forma correcta los establecimientos, continúan asumiendo los costos de los servicios estatales, a la vez que promueven que los municipios se hagan cargo del mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas públicas con recursos transferidos por el Gobierno Federal.

A los municipios se les atribuye, fundamentalmente, funciones de gestión ante autoridades estatales para la construcción o cambio de escuelas públicas y de otros proyectos educativos, procurando la obtención complementaria de los recursos.

Para un mejor cumplimiento de estas funciones, la nueva estructura se plantea establecer consejos de educación en todos los niveles: nacional, estatal, municipal y escolar. A ellos se les asigna, entre otras funciones, la gestión para obtener recursos en beneficio de las escuelas y de los alumnos.

La reforma al Artículo 3ro. Constitucional no cambia sustancialmente el carácter gratuito de la educación impartida por el Estado, pero especifica la atribución del Congreso para expedir leyes que distribuyan la función educativa entre los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, en concordancia con la descentralización propuesta en la Ley General de Educación y en el ANMEB.

Las Fracciones del Artículo 3ro. que aluden directa o indirectamente al financiamiento educativo dicen a la letra:

"IV. Toda la educación que imparta el Estado será gratuita".

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura".

"VII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"

La Ley General de Educación, expedida en julio de 1993, establece el marco jurídico de la federalización, estructura a través de la cual se distribuyen y aplican los recursos destinados a la educación, además de delimitar las atribuciones de cada nivel de gobierno. La Ley contiene una serie de Artículos, que integran la Sección 3, relativos al financiamiento de la educación, misma que se reproduce a continuación:

"ARTICULO 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

"Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades en la propia entidad.

"El gobierno local prestará las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

"En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan"

"ARTICULO 26. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, promoverá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del Artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal"

A su vez, el Artículo 15 establece que "(...) El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas estatales y municipales"

"ARTICULO 27. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa

tomará en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

"ARTICULO 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados, y los particulares"

Además, en el Capítulo III, De la equidad de la educación, la Ley establece, en el Artículo 33, que "Para cumplir con lo dispuesto en el Artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo".

Congruente con este marco jurídico, el ANMEB contiene lineamientos y disposiciones similares. Establece el compromiso de sostener la política de destinar recursos crecientes a la educación y otorgarle la más alta prioridad en la asignación del gasto público. Todo ello dentro del marco de la federalización. Textualmente, el ANMEB señala:

"(...) Corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas las modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

"En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa, y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el respectivo, hasta la fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación".

Respecto de la función compensatoria de la Federación, el ANMEB indica:

"(...) En tal virtud, el Ejecutivo Federal (...) Propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas. Concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos.

"La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno federal. Así, dicha autoridad velará por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias acusadas".

Al referirse a la función de distribución de recursos, el Acuerdo establece:

"El Gobierno Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo en la entidad federativa, y cumplir con los otros compromisos que adquiere en este Acuerdo Nacional. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo a fin de que

guarden una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación".

"(...) Los gobiernos estatales harán lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas, sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos consejos municipales".

Finalmente, el ANMEB se refiere al salario profesional dentro del rubro más amplio, que es la revaloración de la función magisterial: "El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización y superación, el salario profesional, vivienda, Carrera Magisterial y el nuevo aprecio social hacia el maestro".

## LOS PROBLEMAS PENDIENTES EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

### 1. Insuficiencia de recursos

De acuerdo con los datos analizados, el gasto educativo federal ha iniciado su recuperación. En 1992, en términos reales, la Federación asignó al rubro educativo 109.9 millones de pesos de 1978. Esta cifra se acerca a la aplicada en 1982, cuando se le destinaron 121.4 millones de esos mismos pesos. Si se piensa que en el momento actual el Gobierno federal está canalizando recursos similares a los erogados en 1982, entonces puede suponerse que se ha recuperado en forma total el gasto, pero es necesario considerar que en ese año se atendían, en el control federal, alrededor de 15 millones 474 mil 200 alumnos y en el período 1991-1992 la matrícula federal era de 16 millones 256 mil niños escolares. Es decir, se atienden cerca de 800 mil alumnos más con el mismo presupuesto.

Cierto es que pueden registrarse aumentos en la eficiencia de los servicios que permitan reducir los costos unitarios, pero bien se sabe, por la experiencia cotidiana, que las escuelas aún tienen muchas carencias y que las condiciones salariales del magisterio, aunque han mejorado, todavía no alcanzan el nivel deseado.

Además, si se consideran las necesidades educativas del país (importantes segmentos de población infantil que no asisten a la escuela, eficiencia terminal de primaria que está por debajo del 60%, el porcentaje de analfabetas que se ubica alrededor del 10% de la población mayor de 15 años, para citar los más graves), es claro, que los recursos resultan insuficientes.

Desde el punto de vista económico, las condiciones actuales del país exigen de una población más escolarizada y mejor capacitada para poder lograr ventajas competitivas que permitan a los productos locales acceder a los mercados internacionales y que el país se beneficie de la apertura comercial que significa el TLC. Esto necesita, por supuesto, un mayor esfuerzo presupuestal.

### 2. Desigualdad regional

Una de las características del sistema educativo ha sido la desigualdad no sólo regional, sino también social. Hay inequidades entre entidades federativas, en el interior de cada una de ellas y entre grupos de población, de los cuales resultan menos favorecidos los campesinos y los indígenas.

Los indicadores de eficiencia constituyen, en diferentes momentos, una evidencia de esas desigualdades. La eficiencia terminal de primaria -porcentaje alumnos que egresan de la primaria en relación con los inscritos en primer grado seis años antes-, en 1991, a nivel nacional fue aproximadamente 56. En la generación 1982-1988 egresaron 54 alumnos de cada cien inscritos en todo el país, pero en Chiapas sólo fueron 28, en tanto que en Nuevo León y Baja



California egresaron 72. Es posible que ese indicador se haya modificado en la generación que acaba de egresar, pero en diez años -entre la generación 1977-1983 y la que ingresó en 1982-83 y egresó en 1987-1988, el aumento de la eficiencia terminal a nivel nacional fue de dos puntos. Pasó de 52 a 54. En ese mismo período, Chiapas aumento de 26 a 28; Oaxaca de 38 a 40, e Hidalgo de 45 a 54. En cambio el Distrito Federal acrecentó su eficiencia terminal de 73 a 86; Baja California la incrementó de 66 a 72 y Tabasco de 40 a 48.

A pesar de los programas que han hecho énfasis en su atención, las desigualdades han persistido históricamente. Entre dichos programas, uno de los más importantes fue el de *primaria para todos*, el cual logró abatir el rezago de población infantil que quedaba al margen de la escuela y dio atención prioritaria a las llamadas "zonas críticas". Sin embargo, la crisis económica hizo que esos esfuerzos se malograran y resurgieran problemas que todavía no se resuelven.

### 3. Criterios de asignación de recursos

La nueva normatividad atribuye a la Federación una función compensatoria, sin embargo, es necesario establecer políticas que definan criterios transparentes de asignación presupuestaria y que permitan evaluar dicha función. Esta inquietud resulta del análisis de la distribución de los recursos que el Gobierno Federal transfirió a las entidades federativas durante el período 1982-1988. El Cuadro 5 muestra los porcentajes que correspondieron del total a cada una de ellas. Puede observarse que no hay criterios claros en su asignación.

Si se considera que las entidades con mayores rezagos son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Yucatán e Hidalgo, se puede inferir que en ese lapso hubo una política constante de atención prioritaria a dichos estados. No siempre están en el rango de mayor proporción del gasto de las transferencias. En cambio, entidades con mayores recursos, como el Estado de México, se mantienen dentro de los rangos de atención más alta durante ese mismo período

**CUADRO 5**  
**RANGOS DE DISTRIBUCION DE TRANSFERENCIAS PARA EDUCACION BASICA ENTRE**  
**LOS ESTADOS**

Año/ rango	De o hasta 1	Más de 1 y hasta 2	Más de 2 y hasta 3	Más de 3 y hasta 4	Más de 4 y hasta 5	Más de 5
1982	Quintana Roo	Agascalientes	Tabasco	Nuevo León	Jalisco	Guerrero
	Baja California S.	Tlaxcala	Baja California	Chihuahua	Guanajuato	Michoacán
	Colima	Nayarit	Morelos	San Luis Potosí	Puebla	Veracruz
	Campeche	Querétaro	Zacatecas	Coahuila		Oaxaca
		Yucatán	Sonora	Hidalgo		México
			Durango	Chiapas		
			Sinaloa	Tamaulipas		
1985	Colima	Querétaro	Baja California S.	Chiapas	Guerrero	Puebla
		Quintana Roo	Durango	Hidalgo	Oaxaca	Veracruz
		Baja California	Tlaxcala	Guanajuato	Tamaulipas	México
		Campeche	Yucatán	Sinaloa		Michoacán
		Nayarit	Aguascalientes	Jalisco		
			Nuevo León	Sonora		
			Tabasco			
			Chihuahua			
			San Luis Potosí			
			Coahuila			
			Morelos			
			Zacatecas			
1988		Colima	Tlaxcala	Sonora	Chihuahua	Oaxaca
		Campeche	Morelos	Durango	Jalisco	Michoacán
		Aguascalientes	Yucatán	Hidalgo	Chiapas	
		Nayarit	Querétaro	Tamaulipas	México	
		Tabasco	Baja California		Guerrero	
			Guanajuato		Veracruz	
			Zacatecas		Puebla	
			Baja California S.			
			Coahuila			
			San Luis Potosí			
			Sinaloa			

Tomado de Noriega, Margarita. "Las cuentas del gasto en educación", en: *Huayácac*, año 1, núm 2, enero-abril de 1994, Oaxaca.

#### 4. Mayor aportación a las comunidades con menos recursos

Ligado al problema de la equidad y a los criterios de asignación de recursos, se halla el de la política de exigir una mayor aportación a las comunidades que menos tienen. De hecho, en las ciudades, el mantenimiento y construcción de la escuela corre a cargo de las dependencias

gubernamentales, mientras que, en las poblaciones rurales, se exige que las comunidades aporten una proporción del costo total.

En otros casos, las poblaciones se hacen cargo del hospedaje y alimentación del instructor o profesor, así como de la ampliación de la infraestructura, o del mantenimiento de la escuela, lo que representa, entre los más pobres, un esfuerzo relativamente mayor que el de las comunidades o ciudades con más recursos.

En el nivel familiar sucede lo mismo. Para las familias con amplios recursos, enviar los hijos a la escuela no implica mayor esfuerzo. En cambio, para las familias más pobres, por ejemplo los campesinos y los indígenas, mandar a sus hijos a la escuela no constituye sólo un gasto importante -que, como se ha mencionado, puede llegar a rebasar los mil nuevos pesos-, sino que implica pagar lo que se conoce como "costo de oportunidad", es decir, lo que dejan de ganar los niños -no es un secreto que en esas familias los pequeños trabajan- por no asistir a la escuela.

#### 5. Política salarial

Los salarios constituyen, en el sector educativo, la más grande proporción del gasto. cerca del 80 % de los recursos sectoriales se canalizan a ese rubro, lo cual se explica por la naturaleza misma del trabajo y por el número de personal que requiere la atención del servicio. Cualquier aumento salarial repercute directamente en ese 80% del gasto. De ahí que la política salarial juegue un papel importante. En este sexenio se ha instituido la Carrera Magisterial para establecer diferenciaciones salariales que estimulen el quehacer docente. Pero la "bolsa" disponible de recursos no contiene montos suficientes para estimular a todos los maestros que lo merecen. De ahí que aún exista una brecha entre la normatividad, que estipula un salario que permita al magisterio tener una vida decorosa, y el reconocimiento económico de Carrera Magisterial y el número de maestros que con ello se benefician.

#### TOPICOS PARA DISCUSION

##### 1.-Financiamiento gubernamental y financiamiento particular

##### a. ¿El esfuerzo presupuestal debe recaer solamente en el gobierno?

Hasta ahora, el esfuerzo presupuestal ha correspondido, sobre todo, al Estado. Sin embargo, las necesidades educativas son crecientes y los recursos no son ni han sido suficientes. Desde ese punto de vista, habría que considerar dos propuestas: 1) el aumento de los recursos, en términos reales, por parte de los gobiernos de las entidades federativas, en sus diferentes niveles, e 2) inducir una mayor participación privada.

En relación con el primer punto, conviene destacar que aún cuando los documentos recientemente aprobados (Ley General de Educación y ANMEB), estipulan el compromiso de aumentar los recursos reales destinados al sector educativo en los diferentes niveles de gobierno, un factor importante para que esto se haga realidad son las presiones que ejerce el gremio magisterial. El estudio de la evolución del financiamiento revela que el magisterio y sus luchas pueden quebrar políticas austeras en el sector.

Habría que discutir el punto de la participación privada, para no considerarla como una "amenaza" que se proyecta sobre la escuela pública. En este sentido, conviene tomar en cuenta que los beneficiarios de la educación no son sólo los individuos, sino también el sector productivo, por lo que resultaría justo otorgar una mayor contribución a ese sector en el gasto educativo.

Para ello, es necesario partir del hecho de que la participación privada puede tener diferentes modalidades. No se trata sólo de ofrecer servicios particulares directamente, sino de colaborar

en los gastos de educación. Una manera de hacerlo puede ser a través de los llamados Modelos de Formación Alternativa. En ellos, la formación escolar se turna con las prácticas y estudios en la empresa. Esto evita al sistema educativo realizar gastos en talleres y, además, los niveles de formación se mejoran, debido al vínculo directo que se establece entre la escuela y el mundo productivo. En México, ya se han dado experiencias en ese sentido, aunque todavía son limitadas.

Otra manera de inducir la participación privada podrían ser los impuestos, en función del personal escolarizado y del nivel de escolaridad de su personal. Por ejemplo, una empresa que contrate personal con grado de doctor, podría pagar una cuota de recuperación por el gasto de la formación de éstos.

Finalmente, sería importante considerar que a mayor participación privada, habría que exigir un mayor fortalecimiento de la educación pública. Fortalecimiento que se refleje en una educación de calidad, sin olvidar que ni toda la educación privada es de calidad ni toda la educación pública carece de ella. Asegurar la calidad de la educación pública implica la inversión de recursos y garantizar su uso adecuado.

**b ¿Cuáles podrían ser los efectos, en términos de desigualdad social, que pueden generarse con el impulso de los servicios educativos particulares y cómo pueden contrarrestarse?**

En primer lugar, como ya se ha expuesto, es necesario combatir la generalización. Las escuelas privadas no tienen la exclusividad de la buena calidad de los servicios. En ese sentido es necesario desmitificar la educación privada y valorar sus aportes en su dimensión real. En ello puede jugar un importante papel la investigación educativa.

En segundo lugar, habría que considerar la relación institución educativa-mercado de trabajo. Existe un problema real respecto del acceso al mercado de trabajo de los egresados del sistema educativo, lo que se refleja en el trato preferencial que reciben los egresados de servicios particulares, y ahora también de instituciones extranjeras, a veces no fundamentado en la calificación y cualidades de los egresados, sino en el prestigio de esas instituciones. Prestigio en el que también se juegan las redes de relaciones sociales y de poder que se establecen entre el estudiantado proveniente de las clases privilegiadas.

La mejor forma de contrarrestar esos efectos es el fortalecimiento de la escuela pública y la evaluación constante de ambos servicios. Fortalecer la escuela pública, implica mejorar las condiciones institucionales y académicas de los servicios, para lo cual resulta indispensable contar con los recursos adecuados y suficientes y con un manejo transparente y adecuado de ellos.

**2. La asignación de recursos**

**a ¿Cuáles son los criterios que deben sustentar en educación básica la distribución, entre las entidades y en el interior de ellas, de los recursos destinados a la educación y cuales los mecanismos que permitan a la Federación cumplir con su función compensatoria?**

En la normatividad establecida hasta ahora, la Federación se atribuye la función compensatoria, sin embargo, el problema radica en que aún no se conocen los mecanismos y criterios de asignación de recursos. Pasar del discurso -que desde décadas atrás habla de la atención prioritaria a las zonas y población más desfavorecidas- a los hechos, exige de la propuesta de criterios concretos y de mecanismos que aseguren su cabal cumplimiento. Por ejemplo, sería conveniente hacer más claros los criterios de asignación de recursos y realizar una primera distribución de estados, con base en los indicadores que, si bien no revelan los procesos educativos y sociales que se viven en el sistema educativo, sí dan una idea general de los resultados de sus acciones educativas y permiten una aproximación a la magnitud de los problemas. Esos indicadores son: eficiencia terminal de la primaria, el porcentaje de población

en edad escolar no atendida por el sistema, el índice de analfabetismo, y el porcentaje de población indígena, entre los más importantes.

Una segunda etapa sería la distribución en el interior de los estados, considerando los mismos indicadores. Aplicar una "discriminación positiva" -entendida como atender de manera discriminada a los estados, regiones y zonas con más necesidades educativas- significa hacer una planeación y una presupuestación basada en criterios como los aquí propuestos. Lo anterior evitaría que otros factores menos objetivos interfirieran en la adecuada distribución de los recursos. Es sabido que en ello han operado factores políticos y aun la capacidad de negociación de las autoridades estatales en turno ante la Federación.

Finalmente, es fundamental definir y explicar los criterios de distribución de recursos entre entidades, dado que la federalización no implicó una reforma fiscal que permitiera a los estados un mayor margen para actuar en la recaudación de los ingresos; éstos siguen captándose y asignándose centralmente. Las nuevas responsabilidades de los estados y municipios podrán ser cumplidas en la medida en que el gobierno central también cumpla con sus compromisos.

**b. En términos de equidad, ¿cuáles pueden ser las propuestas para atender a las comunidades y a las familias con mayores rezagos?**

La desigualdad entre comunidades, zonas y estados, así como entre grupos sociales, es una realidad que rebasa las acciones educativas. Sin embargo, desde la política sectorial es posible impulsar proyectos de atención prioritaria y con modelos adecuados que tiendan a un mejor equilibrio educativo.

Desde esta perspectiva, y en función del nuevo esquema administrativo del aparato educacional, podrían ser viables dos opciones: una, que ha probado niveles aceptables de eficiencia, es insertar proyectos de educación en proyectos productivos o intersectoriales más amplios. Así que la asignación de recursos puede estudiarse desde ese punto de vista. El trabajo y la gestión de la comunidad educativa en todos los niveles -escuela, zona, municipio, estado- resultaría fundamental para impulsar iniciativas como las propuestas.

Otro proyecto, que incluso podría complementarse con el anterior, es ampliar los apoyos a las escuelas que atienden población más desfavorecida.

Establecer y definir zonas y regiones críticas, para ofrecer gratuitamente a los alumnos -más allá de las escasas becas que ahora se ofrecen-, los materiales que normalmente aporta la familia: cuadernos, uniformes, etc. y hasta productos alimenticios. Esto podría remover algunos de los obstáculos que hacen inaccesible el servicio educativo a los grupos desfavorecidos.

Los recursos necesarios tendrían que ser recabados por las diferentes instancias de gestión que señala el nuevo esquema administrativo del sistema, diversificando las fuentes de financiamiento e involucrando a los sectores sociales y productivos.

A lo anterior habría que agregar mecanismos de seguimiento y evaluación que no distorsionen el objetivo general. Resulta fundamental la participación social para contrarrestar clientelismos y actitudes paternalistas que sesguen y disminuyan los esfuerzos. El involucramiento de la sociedad, a través de organismos no gubernamentales y de las organizaciones propias de las comunidades, puede ser una alternativa para garantizar el uso transparente, adecuado y justo de los recursos.

3 Una nueva cultura en el manejo de los fondos destinados a la educación.

**a. ¿Es conveniente impulsar una cultura de "rendir cuentas" en todos los niveles?**

La evaluación es un proceso que ha venido cobrando importancia en el proyecto de modernización educativa. Es indispensable para el mejoramiento de los sistemas educativos y administrativos. Por ello, la cultura de "rendir cuentas" a la sociedad y a la comunidad por parte de la institución escolar, dependiendo del contexto en el que se desarrolle y del ánimo con el que se impulse, podría constituir un factor del sano crecimiento tanto de la institución como del sistema escolar. Pero es importante que esas acciones se impulsen en todos los niveles, es decir, en la escuela, en la zona y así sucesivamente, hasta llegar a las autoridades centrales. La discusión abierta y transparente de los problemas educativos, de las políticas sectoriales, de los avances, de las dificultades, del empleo y distribución de los recursos, enriquecerían la educación de nuestro país. La propuesta sería debatir no sólo a través de los medios de comunicación sino en las escuelas, en las zonas, etc. Con base en la información necesaria y suficientemente difundida, la comunidad educativa podría evaluar las políticas impulsadas desde el centro para detectar los problemas fundamentales de su aplicación y corregir rumbos en el momento y lugar adecuados. Con ello se tendría el contrapeso social que un sistema moderno y un país democrático requieren.

## ANEXO No. 3

MOVIMIENTO DEMOCRATICO MAGISTERIAL DE MICHOACAN  
(MDM-CNTE)  
RESOLUTIVO ESPECIAL DEL II CONGRESO ESTATAL DE EDUCACION ALTERNATIVA  
PREPARATORIO DEL II CONGRESO NACIONAL DE LA CNTE

## PONENCIA: HACIA UN PROYECTO DE EDUCACION ALTERNATIVA.

Junio de 1992.

Durante los 50 años de vida del SNTE, apenas recientemente, en la última década, fué que en el marco de la CNTE se realizaron diversos foros y congresos de educación alternativa, pero en todos ellos se experimentó la dificultad de "aterrizar" las propuestas. En el seno de las secciones democráticas se han ido realizando esfuerzos también en foros y congresos, dando lugar a reflexiones, elaboraciones y propuestas inéditas acerca de la teoría y la práctica educativa, entendiéndola como el conjunto de elementos y el entorno que la hacen posible. Han surgido así, desde el I CONGRESO NACIONAL DE EDUCACION ALTERNATIVA DE LA CNTE, (Noviembre de 1991), planteamientos que intentan encausar los esfuerzos de los maestros de base e investigadores interesados en la construcción de una propuesta viable para una nueva educación.

De inmediato se presenta el problema sobre la posibilidad que tiene una opción de esta naturaleza para incidir en un sistema de poder económico y político como el actual y se tiene que perfilar como camino, el de que las fuerzas sociales dominadas por el régimen en todos los campos del quehacer social, tienen dialécticamente las posibilidades de construir desde el seno mismo de todos los espacios hoy copados por las clases dominantes y por el Estado promotor de sus intereses, un proyecto educativo vinculado a los proyectos y aspiraciones que se plantean las fuerzas mas progresistas en el camino de la liberación integral del hombre.

En efecto, la comprensión marxista de la lucha de clases se articula en el ámbito de la educación, con los enfoques de la reproducción y de la resistencia; desde aquí, es posible proponer un modelo alternativo de educación a construir dentro de un proceso que abarcando el presente, se despliegue en el largo plazo, articulado con las luchas del pueblo en los diversos frentes de la contradicción social. Este proceso en el que el modelo se ha de realizar como praxis colectiva de los maestros, de los alumnos y segmentos sociales mas vinculados al quehacer educativo, debe trascender en el devenir social en tanto que propuesta de liberación integral, pero se ha de ir realizando a partir de los proyectos y sujetos que en lo concreto inciden en el cambio social libertario para las mayorías y para toda la sociedad. (En la idea freiriana de que el explotado al liberarse, libera al explotador de su papel).

Desde la perspectiva anterior, se puede entender la importancia de los avances logrados en el CONGRESO DE LA CNTE, ya mencionado cuando se definieron dos orientaciones fundamentales sobre el rumbo de la educación alternativa. La primera, se refiere a la convicción de que un proyecto educativo de base magisterial y popular, requiere de la configuración del perfil del país que se quiere construir la segunda es la enunciación y explicación de los principios rectores del cambio educativo que se pretende.

Sobre la primera cuestión, el perfil del país que se busca construir, sin opciones maniqueístas, pero sin falsas esperanzas en una tercera vía de desarrollo humano, fuera del capitalismo y del socialismo, el consenso del magisterio democrático se ha orientado, a partir de la imposibilidad de que el capitalismo, en esencia, explotador de las mayorías, sea opción de justicia para los pueblos y considerando que los ensayos socialistas fallidos no pueden liquidar la lucha por la emancipación del hombre; se plantea la búsqueda de un país de organización democrática, en la cual, el poder sea un instrumento de justicia y de libertad en manos de las mayorías. Se sintetizan a continuación, del I CONGRESO ya citado (cfr.: "Ier CONGRESO DE

EDUCACION ALTERNATIVA, CNTE, "RESOLUTIVOS", 31 de Octubre y 1, 2 y 3 de Noviembre de 1991, Ciudad de México. Mimeó. p.p.15 a 19) las consideraciones y planteamientos siguientes:

1.- "1.- Es evidente que en las condiciones históricas en que se ha desarrollado el capitalismo en México, no se puede esperar que éste alcance los niveles de las economías mas avanzadas. Es falso que estemos por entrar en el primer mundo."

O en otras palabras, es falso que México y los demás países subdesarrollados se encuentren en vías de desarrollarse, en el régimen capitalista como lo hicieron en su momento los centros imperialistas que dominan el mundo actual. La relación de subordinación de la mayoría de las naciones respecto de una minoría usufructuaria de la explotación de miles de millones de seres humanos, es una condición fundamental para el funcionamiento del modelo de civilización organizada bajo el sistema capitalista.

2.- "Aún cuando haya recuperaciones parciales y temporales del capitalismo en México, es evidente que ello no significa un mejoramiento sustancial de los trabajadores y de las mayorías del pueblo, ya que avanza el patrón de acumulación neoliberal".

La mejoría de la economía capitalista no significa un mejoría en el nivel de vida de los trabajadores; ello sólo se logra mediante la lucha de los mismos.

3.- "En el proyecto burgués actual y futuro no se avizora la posibilidad de que las grandes masas resuelvan sus graves problemas de alimentación, vestido vivienda, educación, salud, servicios municipales, recreación mínima y en general, las condiciones elementales a que aspira todos los seres humanos."

4.- "2.- Lo anterior lleva a concluir que dada la extrema contradicción que se [presenta] entre las gran masa que produce y el pequeño grupo que se apropia de lo producido, es inevitable una revolución social; sin embargo, y a pesar de que ello, es la solución evidente de tal contradicción, no se perfila tal situación en un plazo cercano, aunque se prevé un largo período de conflictividad social."

5.- El planteamiento anterior tiene como base la consideración, por un lado del evidente desgaste del actual sistema de poder en México (régimen de partido oficial, presidencialismo y centralización exacerbados, antidemocracia estructural, etc.) y por el otro, la insuficiente maduración y enraizamiento organizativo y político de un proyecto de poder alternativo de contenido popular. Esto último otorga una mayor oportunidad histórica al régimen dominante, sobre todo si se toma en cuenta que en el plano internacional también existe una fuerte desproporción entre las fuerzas dominantes (altamente organizadas y coordinadas para la preservación del poder nacional, continental y mundial) y las fuerzas opositoras, sumamente descoordinadas, divididas y sin un proyecto que rebase las fronteras de sus propios países.

De un balance negativo como el anterior, no se desprende la conclusión sobre la liquidación de toda utopía emancipadora como lo pretenden determinados ideólogos y analistas, sino, dentro de la plena vigencia de ésta, se impone la consideración sobre las grandes dificultades por las que habrá de pasar el proceso de concreción de un modelo social libertario. Pero el modelo mismo es ahora mas pertinente que nunca, a partir de la descalificación existencial que representa para mas de la mitad de la población no ser sujetos relevantes de la producción ni del consumo en el marco de los patrones económico-políticos dominantes.

Desde la perspectiva bosquejada, se plantean principios orientadores de una educación profundamente diferenciada de la actual y confrontada con ella en la cotidianeidad del aula, de la escuela y de la comunidad; éstos son: (ibid. op.cit.)

"1.- SU CARACTER REVOLUCIONARIO.- La educación debe tener como objetivo principal en este período histórico de México, la formación de una conciencia crítica hacia el sistema



capitalista en cada educando. Crear en él la convicción de que se debe construir desde el seno de la escuela y en estrecha relación con la comunidad, una fuerza colectiva de todos los explotados para la defensa de sus derechos inmediatos e históricos y que eso significa la necesidad de organizar el cambio revolucionario de esta sociedad por otra distinta."

"La educación que construiremos deberá responder a la exigencia principal de nuestro tiempo, es decir, el cambio social en beneficio de las grandes mayorías, partiendo de una crítica seria y fundamentada a cada una de las injusticias que caracterizan el orden burgués."

"Los educandos deben aprender a identificar y combatir todas las injusticias que lastimen los derechos del hombre. Los educandos deben comprender las causas históricas y sociales de tales injusticias y deberán ver en sus maestros, ejemplos vivos del amor por la humanidad y por las luchas libertarias de hoy. Todo maestro que se precie de serlo, evitará caer en la contradicción entre su forma de pensar, decir y hacer. No es admisible para un maestro predicar una cosa en el aula y actuar de otra manera fuera de ella."

"La educación que construiremos no será presa de las aulas; no habrá divorcio alguno entre teoría y práctica. Aprenderemos los maestros junto con los alumnos en la reflexión colectiva ante los hechos de la naturaleza y de la vida social y en la interacción de ambas."

"En esta nueva educación los maestros y los libros son sólo referencias a considerar críticamente por los alumnos."

"Los programas, auxiliares didácticos y metodología se ajustarán a las necesidades planteadas por el colectivo de los alumnos. Ellos serán desde el inicio de cada curso, quienes a propuesta de los maestros decidirán cambios o plantearán cosas distintas que tendrán que ser tomadas muy en cuenta; todo será sometido a crítica y a revisión."

"Las tareas estarán prohibidas a menos de que el grupo las proponga, las organice y participe el maestro también en su cumplimiento. La evaluación será discutida grupalmente al principio, al final y durante el desarrollo de los cursos y en todos los casos será argumentada. Su papel será el de mejorar la eficacia del proceso de enseñanza-aprendizaje y no el de reprimir o descalificar al educando. Los padres de familia participarán en el proceso de la evaluación."

"2. -SU CARACTER DEMOCRÁTICO CLASISTA.- La educación deberá responder a los intereses de las clases mayoritarias que son las de los trabajadores de la ciudad y del campo. La visión del mundo que debe inculcar la educación es la de esos intereses."

"Por su forma, la educación debe ser democrática en el sentido de instaurar una relación maestro-alumno en la que éste último, en colectivo, determine el ritmo y la forma del proceso de enseñanza-aprendizaje."

"La educación debe ser una tarea compartida estrechamente por maestros, alumnos y comunidad: éstos sujetos de proceso educativo, son perfectamente capaces, con la concurrencia de intelectuales que comparten el espíritu democrático y clasista, de realizar el diseño curricular, la crítica y/o la formulación de libros de texto, auxiliares didácticos, programas de actividades escolares y extraescolares, sistemas de evaluación y lineamientos de organización académica de carácter democrático."

"Lo anterior significa tomar como instancia organizativa y de decisión y acción a los consejos técnicos y demás instancias escolares, en las cuales ya no debe verse a los padres de familia como participantes marginales, sino como fundamentales."

"Tales instancias colectivas deben ser representativas, tener un funcionamiento regular, plantear programas de trabajo y cumplirlos. Hacer reuniones de evaluación y de información a toda la comunidad sobre el avance de los mismos."

"La base principal de la gestión educativa serán estos consejos e instancias constituidas por la escuela y la comunidad; por lo tanto, desde ellos debemos constituir los nuevos consejos o instancias zonales, regionales, estatales y nacionales y rebasar los límites de un nivel educativo determinado, para articular las orientaciones y acciones en todo el sistema educativo. Eso le dará mas fuerza a la unidad magisterial-popular, para transformar la educación y obligar al gobierno a cumplir con sus responsabilidades. Además, permitirá imponer continuidad a todos los niveles del sistema, presionando por el acceso de las grandes masas a la educación superior, la que debe ser gratuita y organizada democráticamente."

"La instancia decisiva nacional será un consejo magisterial-popular, el cual consultará constantemente al pueblo y a los maestros para orientarse y adoptar las acciones necesarias para hacerse escuchar por el gobierno. Igualmente, funcionarán los consejos magisteriales-populares en los estados."

"3. *-SU CARACTER GRATUITO Y EQUITATIVO.-* En la medida en que los trabajadores son despojados de prácticamente todo lo que producen con su trabajo y de que son objeto de una regresiva y desventajosa política fiscal, que beneficia a los explotadores, la educación debe ser gratuita en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. El Estado debe proporcionar asistencia efectiva y en especie a los educandos de mas bajo ingreso."

"Siendo la educación la función fundamental que permite a la sociedad reproducir todo el acervo de civilización alcanzado y que a la vez constituye el eje principal de avance social para las grandes masas, es indispensable que se asigne a esta función cuando menos el equivalente al 8% del P.I.B. como lo recomienda la UNESCO."

"Es inadmisibles que se sostenga el pago de la deuda externa mientras se mata de hambre a generaciones de mexicanos y se deja sin educación digna a millones."

"4. *-SU CARACTER UNIVERSAL Y MODERNO.-* Desde la óptica clasista es indispensable forjar en el educando un espíritu universal en el sentido de que sea capaz de apropiarse de la cultura humana precedente y actual; de dominar los idiomas y los conocimientos científicos y técnicos. Todo educando debe tener acceso a los instrumentos mas recientes de construcción del conocimiento."

"5. *-SU CARACTER NACIONALISTA E INTERNACIONALISTA.-* Debe inculcarse en los educandos el amor a la patria, explicándoles el contenido clasista del concepto de patria y la forma práctica de honrarla. Mas que con eventos cívicos y símbolos, se les honra con la lucha de los explotados por hacerla mas justa y libre. Nada tienen que ver con nuestra patria quienes la entregan para su saque al imperialismo y quienes consumen la sangre de sus trabajadores y mucho menos el PRI y el Estado que protegen hasta con la fuerza de las armas a los enemigos de la patria y reprimen a los mexicanos que luchan por la justicia."

"Los educandos deben alcanzar la plena claridad sobre la hermadad de clase que une a los trabajadores y a los pueblos oprimidos de todo el mundo frente a sus explotadores. La división de los seres humanos es por la existencia de clases contrapuestas. Así como el capital no tiene fronteras para explotar a los trabajadores, éstos, no deben considerar ninguna frontera para unirse en la lucha común frente a quien los aplasta."

"Los maestros revaloraremos con nuestros alumnos, la contribución de os héroes proletarios que han dado su vida a la causa de los explotados y oprimidos: Ernesto Che Guevara, Miguel Enríquez, Cesar Sandino, Carlos Fonseca, Roque Dalton, Turcios Lima, Camilo Torres, Camilo Cienfuegos, Lucio Cabañas, Genaro Vazquez, Arturo Gámiz, Misael Nuñez, Rubén Jaramillo y todos los héroes de los movimientos campesino, obrero, popular y estudiantil de los últimos tiempos."

"Cómo trabajadores de la educación, nos vincularemos con nuestros colegas de todo el continente para defender nuestros intereses comunes."

"6. -SU VINCULACION CON EL TRABAJO.- La enseñanza-aprendizaje se debe apoyar en una vinculación cotidiana del aula con el entorno social y de la teoría con la práctica. Además, todo educando (en edad de trabajar) debe contar, al egresar del sistema educativo, con un ámbito de trabajo asegurado. Maestros y comunidad reclamarán la apertura de centros de trabajo colectivos en la ciudad y el campo".

"Reivindicamos para el individuo la educación permanente dentro y fuera del aula, desde el inicio de su vida hasta la más avanzada edad y para los trabajadores y el pueblo, el ejercicio educativo en todos los espacios de la actividad social, por ello, se debe repudiar la invasión de los mensajes burgueses que saturan los medios de comunicación masiva y todos los espacios en los que transcurre la vida individual y colectiva y se debe rescatar la cultura popular con actividades comunitarias, deportivas y recreativas en las que participen maestros, alumnos y comunidad. Esto dentro y fuera de la escuela y dentro y fuera de los horarios de trabajo."

"Habrá que romper con la costumbre de que sólo las madres atienden las relaciones con la escuela. Esta debe ser un lugar donde se reúnan círculos de estudio sindicales, campesinos y populares."

"7. - SU RECONOCIMIENTO A LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION.- Los servidores de la educación, tanto docentes como no docentes que hacen posible educar a las nuevas generaciones, deben ser reconocidos permitiéndoseles tener una vida digna. Todo atentado a sus condiciones de vida es un grave atentado a la educación del pueblo."

"Se tiene que hacer valer la evidente relación que hay entre la elevación de la calidad de la educación y la elevación del nivel de vida de los trabajadores de este sector."

"Promoveremos que en el sector educativo se respete el principio universal de "a trabajo igual, salario igual". La carrera magisterial será combatida ya que no puede aplicarse sino violentando normas de todos los niveles y cancelando conquistas laborales producto de décadas de lucha de cientos de miles de trabajadores."

Sobre la perspectiva de hacer avanzar un proyecto de educación alternativa, el I CONGRESO, planteó:

"La nueva educación que hemos de poner en marcha, ofrece obstáculos muy grandes a vencer. Los más difíciles son los de la inercia de miles de años de la educación que los poderosos impusieron siempre a los dominados y lo cual produce en éstos resignación y fatalismo...naturalmente, viviendo bajo las condiciones del capitalismo salvaje de nuestros días, tendremos que luchar a brazo partido para arrancar al Estado muchas de nuestras demandas; pero, muchas de las nuevas orientaciones y prácticas educativas no requieren autorización ni respuesta oficial, sino la creatividad y decisión de la base magisterial."

"...se piensa frecuentemente y con fuertes argumentos que sólo hasta que cambia la sociedad por medio de una revolución se pueden desplegar programas y prácticas educativas democráticas y proletario-populares (Cuba, Nicaragua). En todo caso, los maestros democráticos de México, debemos cumplir con nuestro deber principal que consiste en hacer que la educación forme hombres concientes y críticos capaces de luchar por su libertad, por un México de los trabajadores."

Los resolutivos del I CONGRESO reflejan convicciones consensadas por decenas de delegados que acudieron a llevar las inquietudes de miles de maestros de base de las secciones del SNTE integrantes de la CNTE, con varios años de lucha democrática todas ellas, sin embargo, se evidenció una gran desproporción entre la cantidad de trabajadores que se han movlizado o que

han acudido a eventos vinculados a las reclamaciones laborales, salariales o sindicales. En general, desde los primeros foros de educación alternativa de la CNTE, se ha observado la reducida respuesta que estas actividades tienen en el conjunto del magisterio; en ello incide sin duda, la tradición de subordinación del magisterio hacia los designios de la SEP en materia de diseño curricular. Debe señalarse que, en estos eventos, aún siendo ubicado el problema del currículo en el marco de todas las variables educativas, al enfatizarse este eje de análisis y no ser un campo familiar de trabajo para el maestro, los resultados obtenidos de tales eventos no penetran en las mayorías, más si se considera que existe poca tradición de lectura y difíciles condiciones para estimularla; por ello, se puede suponer que la mayoría de los maestros democráticos desconocen los resolutiveos del I CONGRESO mencionado, aunque ya transcurrió suficiente tiempo desde su realización. Igual suerte han corrido los resolutiveos de otros eventos de carácter nacional o seccional sobre este campo fundamental.

Es previsible que en la realización del II CONGRESO DE EDUCACION ALTERNATIVA DE LA CNTE a realizarse en el mes de Noviembre de 1993, el interés de las bases magisteriales por estos trabajos se haya incrementado, en razón del despliegue de la reforma educativa del régimen en los últimos dos años; pero al no haberse avanzado en amplios sectores del magisterio de base en la discusión y elaboración de propuestas integrales de educación alternativa, este II CONGRESO solo podrá convertirse en un posible momento de inicio de un programa nacional de trabajo que coordine los esfuerzos del magisterio en esa dirección. Por cierto, no son pocos los avances logrados al contarse ya con equipos estables construidos desde la lucha sindical, además de los que se han formado periféricamente.

En la actualidad, se presentan dos dinámicas diferentes, no necesariamente contradictorias, que consisten, una, en la urgencia por parte del magisterio democrático, de construir respuestas inmediatas ante los efectos inmediatos de la reforma curricular que ha emprendido el Estado y otra, referida a la necesidad de articular toda respuesta inmediata, en el marco de los resolutiveos generales adoptados por la CNTE.

Pero una cuestión central, aun no cubierta por el proyecto que se construye desde el magisterio democrático, es la precisión de la propuesta educativa hacia la formación de la fuerza de trabajo en las condiciones del actual sistema.

Si la polarización del sistema educativo en enclaves de privilegio y amplios sectores marginales, se vincula con las necesidades también polarizadas y segmentadas en la esfera económica, lo que se plantea como reto es la lucha de fondo para que el modelo educativo alternativo pueda compartirse con las fuerzas sociales y políticas que, identificadas con sus objetivos y parámetros fundamentales, contribuyan a su definición plena y a la lucha por su realización dentro de un nuevo proyecto social general.

Un proyecto como el que plantea la CNTE, se tiene que corresponder hoy, con la lucha mas general de las clases dominadas por el capital, en la que tiene que construirse un proyecto emancipatorio de resistencia y salida de la crisis actual desde la perspectiva de los intereses mayoritarios. Esto implica la construcción de una movillización nacional por un proyecto social de contenido proletario y popular, en el que se incluya un nuevo proyecto económico con una organización productiva orientada a los intereses de las clases explotadas y oprimidas; dirigida al mercado interno prioritariamente, con procesos intensivos en mano de obra, articulados con el uso racional de las nuevas tecnologías y dentro de una nueva vinculación con los pueblos latinoamericanos desde la que se imponga una relación diferente, de respeto por parte de Estados Unidos.

Un proyecto educativo a poner en marcha desde las clases hoy dominadas, implica entonces una correlación de fuerzas distinta a la actual, basada en la movillización organizada de los sectores mas agredidos por las actuales políticas, en el marco de amplias coordinaciones de las organizaciones sociales y políticas de real oposición progresista y en una perspectiva inmediata de vinculación continental con las fuerzas afines. Independientemente del TLC, el destino común

de los explotados del continente será una realidad mas cercana que nunca en el siglo XXI. Y, por otra parte, independientemente de los resultados formales (quién gana las elecciones), la coyuntura de 1994 en México será una oportunidad para frenar y modificar las ominosas tendencias de la dominación salvaje que han ejercido en la última década los capitalistas sobre el pueblo mexicano. Lejos de tratarse únicamente de una medición electoral, la contienda próxima marcará el sentido y el ritmo ~~precisos~~ del cambio que se está exigiendo por las mayorías. No se puede esperar que el régimen dominante renuncie fácilmente a la aplicación de las políticas actuales que tanto han redituado a los dueños del poder económico y político, sin embargo, en este momento se ha reducido extraordinariamente la posibilidad de que se pueda sostener este rumbo sin provocar una extrema desestabilización, perjudicial para los intereses de la propia clase dominante.

Desde la perspectiva de otro rumbo de desarrollo trazado para México desde las reclamaciones de las mayorías, se puede concluir que en este fin de siglo, la opción no es el regreso al modelo social y educativo rebasado por la modernización neoliberal, ni la pretendida moderación de los efectos de ésta, sino la socialización de una propuesta que reivindique y movilice al pueblo y a los maestros, en tanto que sea atractiva y factible para un cambio en lo inmediato y con perspectivas de largo alcance; esa es la virtud de la propuesta que están construyendo los sectores mas avanzados del magisterio y de otros sectores.

## ANEXOS ESTADISTICOS

Cuadro 1

## REMUNERACIONES SALARIALES Y GASTO SOCIAL

(1981-1991)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Remuneraciones salariales											
1/ PIB (%)	37.4	35.9	29.0	27.9	28.1	27.1	26.5	25.7	25.0	24.7	n.d
Gasto social 2/ PIB (%)	7.6	7.6	6.1	5.7	4.8	5.9	5.2	5.9	2.4 [3]	2.6 [3]	3.0 [3]
Remuneraciones + gasto social/PIB (%)	45.0	43.5	35.1	33.6	32.9	33.0	31.7	31.6	27.4	27.3	n.d
Composición porcentual total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	n.d
Remuneraciones salariales	83.0	83.0	83.0	83.0	85.0	82.0	83.6	81.3	91.2	90.5	n.d
Gasto social	17.0	17.0	17.0	17.0	15.0	18.0	16.4	18.7	8.8	9.5	n.d

1/ A partir de 1986, estimación en base al crecimiento del salario real.

2/ Incluye gasto presupuestal en educación, salud, seguridad social y laboral.

[3] Se refiere sólo a gasto de IMSS e ISSSTE.

Fuente: Elaboración en base a: INAH-INEGI, "Estadísticas Históricas de México", T.I., 1985; SPP, Sistema de Cuentas Nacionales, varios años; "Cuenta de la Hacienda Pública Federal varios años; Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación para 1988, T.I. y estimaciones. Citado en Provencio, E. y Carrasco, R., La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias, en revista I. Económica, Fac. de Economía, UNAM, no. 184, abril-junio de 1988. p. 97.

Para el gasto en seguridad social de 1987-1991, Salinas de Gortari, 4o. Informe de Gobierno, 1992, citado en Moreno, H. Pedro, La reforma de la seguridad social en México, en Distribución del ingreso y políticas sociales, t.II, en Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, 1995.

Cuadro 2

**PRINCIPALES INDICADORES DE LA ECONOMIA MEXICANA**  
**1982-1989**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB real								
(cambio % anual)	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-4.0	1.4	1.4	2.9
Inversión bruta fija								
(cambio % anual) total	-15.9	-25.3	5.5	7.9	-11.8	-0.6	6.0	8.0
Pública	-12.7	-28.6	0.6	0.9	-14.2	-9.8	-2.7	7.2
Privada	-17.3	-22.6	9.0	12.2	-10.4	4.3	10.1	8.3
INPC	98.9	80.8	59.2	63.7	113.0	159.2	51.7	19.7
Cuenta Corriente (mmd)	-6.2	5.4	4.9	4.5	-1.6	4.0	-2.4	-5.4
Balanza comercial (mmd)	6.8	13.8	12.9	8.4	4.6	8.4	1.6	-0.6
Gasto Público (% del PIB)	45.5	41.7	41.5	40.7	45.4	49.3	44.1	40.0
Exportaciones (mmd)	21.2	22.3	24.2	21.9	16.0	20.6	20.5	22.7
Importaciones (mmd)	14.4	8.6	11.3	13.5	11.4	12.2	18.9	23.4

INPC = Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Fuente: Banco de México, 1983-1989. INEGI, 1990.

Citado en Miguel A. Rivera Ríos "La Reestructuración Capitalista en México", en *Investigación Económica No. 200, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, México, 1992, pág. 13.*

Cuadro 3

## EVOLUCION DEL PIB DURANTE EL PERIODO 1946-1974

Año	PIB/precios corrientes	PIB/precios de 1970	% de incremento	Población total del país	PIB por habitante precios corrientes	PIB por habitante precios de 1970
1946	27,930	99,942	6.6	23,134	1,207	4,320
1947	31,023	103,384	3.4	23,771	1,305	4,349
1948	33,101	107,644	4.1	24,426	1,355	4,407
1949	36,412	113,544	5.5	25,099	1,451	4,524
1950	42,163	124,779	9.9	25,791	1,635	4,838
1951	54,375	134,429	7.7	26,585	2,045	5,057
1952	60,993	139,775	4.0	27,403	2,226	5,101
1953	60,664	140,158	0.3	28,246	2,148	4,962
1954	73,936	154,168	10.0	29,115	2,539	5,295
1955	90,053	167,270	8.5	30,011	3,001	5,574
1956	102,920	178,706	6.8	30,935	3,327	5,777
1957	118,206	192,243	7.6	31,887	3,707	6,029
1958	131,377	202,467	5.3	32,868	3,997	6,160
1959	140,772	208,523	3.0	33,880	4,155	6,155
1960	159,703	225,448	8.1	34,923	4,573	6,456
1961	173,236	236,562	4.9	36,188	4,787	6,537
1962	186,781	247,615	4.7	37,427	4,991	6,616
1963	207,952	267,396	8.0	38,708	5,372	6,908
1964	245,501	298,662	11.7	40,033	6,132	7,460
1965	267,420	318,030	6.5	41,404	6,459	7,681
1966	297,196	340,074	6.9	42,821	6,940	7,942
1967	325,025	361,397	6.3	44,287	7,339	8,160
1968	369,858	390,799	8.1	45,803	8,075	8,532
1969	397,796	415,512	6.3	47,371	8,397	8,771
1970	444,271	444,271	6.9	48,225	9,212	9,212
1971	n.d.	n.d.	4.2	n.d.	n.d.	n.d.
1972	n.d.	n.d.	8.5	n.d.	n.d.	n.d.
1973	n.d.	n.d.	8.4	n.d.	n.d.	n.d.
1974	n.d.	n.d.	6.1	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Banco de México.