



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Federalización educativa en México, 1992-2010:
alcances y limitaciones.
Una propuesta de intervención orientada a coadyuvar
a la calidad educativa.**

TESIS

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración

Pública

(Especialidad en Ciencia Política)

PRESENTA:

Ulises Rojas Pérez

Asesor: Lic. Germán Rebolledo Santamaría

Ciudad Universitaria

Febrero 2012.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

DEDICATORIAS

A mis padres:

*Por su amor y comprensión; por creer en mí
a pesar de todo.*

A Estela, mi amada madre:

*Por tu gran ejemplo de vida, de lucha
incansable por alcanzar sus sueños.
Por recordarme constantemente el porqué
“estaban los niños presos”.*

A Ramón, mi amado padre:

*Como un entrañable homenaje a tu memoria,
espero que en cielo te enorgullezcas de tu
hijo.*

A mi esposa Ángeles:

*Por ser la compañera incondicional de una
gran parte de mi existencia.*

Por tu paciencia y cariñoso apoyo.

A mis hijos

Ulises y Nuvia:

Ambos, razón de mi vida y de mi actuar.

*Motivo de mi fortaleza y deseo de
superación.*

A mis hermanos:

Mario Ramón, Diana, Rocío y Elba.

***Por seguir compartiendo los momentos
felices y difíciles.***

Por ser mis mejores amigos y compañeros.

A la Maestra Elba Esther Gordillo:

***Por ser en el exterior la mujer más firme y
decidida.***

***Pero en su interior, el corazón más sensible
y noble que he conocido.***

A mi tíos y compadres:

***A Cristina, por que fuiste para mí
ejemplo de bondad y entrega, de
capacidad e inteligencia. No hay
palabras para agradecer todo lo que
hiciste por mí.***

***A Moisés, por tu gran generosidad y
sencillez.***

***Por haberme compartido tus
conocimientos y darme la oportunidad
de seguir aprendiendo conjuntamente.***

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

***Por darme la oportunidad de fortalecer mi formación profesional.
Por impulsar mi compromiso por el mejoramiento de México.***

A mi asesor de Tesis.

Maestro Germán Rebolledo Santamaría:

Por sus valiosos consejos y orientaciones en la elaboración de esta Tesis

Al cuerpo de revisión de Tesis.

Maestros: Cuauhtémoc Ricardo López Camacho, Daniel Martínez Morales, Enrique Gutiérrez Márquez y Carlos Ramírez Valenzuela:

Por sus atinadas observaciones y valiosos comentarios que permitieron corregir y ajustar la investigación motivo de la Tesis

Al

Maestro Arturo Gutiérrez Morales:

Por acompañarme solidariamente en todo el camino de la investigación.

La Federalización educativa en México 1992-2010: alcances y limitaciones.

Una propuesta de intervención orientada a coadyuvar a la calidad educativa.

Índice

	Página
Introducción	1
Capítulo I El proceso educativo.	
1. Una aproximación al concepto educación.	11
1.1 Sociedad y educación.	12
2. Objetivos de la educación.	18
3. Elementos y actores que inciden en el proceso educativo.	25
4. El concepto de calidad educativa.	31
5. Indicadores de la calidad educativa.	36
Capítulo II El contexto de la educación en México.	
1. La educación posrevolucionaria: 1917-1992.	44
2. El marco constitucional: El Artículo 3º.	49
3. El desarrollo histórico de la profesión docente en México: 1917-1992.	54
3.1 Una perspectiva sociológica de la función docente en México.	61
4. La Secretaría de Educación Pública (SEP).	67
5. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).	69
6. La política educativa en México: el tránsito hacia la descentralización.	74
Capítulo III La descentralización educativa: el llamado federalismo	

educativo y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).	
1. El Federalismo. Consideraciones preliminares.	82
2. Un acercamiento a los conceptos Centralización, Desconcentración y Descentralización.	84
a) La Administración Pública Centralizada.	84
b) La Administración Pública Desconcentrada.	87
c) La Administración Pública Descentralizada.	88
3. Los actores políticos y su participación en la implementación del ANMEB.	90
4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).	95
4.1 Balance de la implementación del ANMEB.	100
A. La <i>Federalización educativa</i>	102
B. La estructura administrativa.	106
C. El desarrollo.	106
D. La evaluación del sistema educativo.	110
E. Los aspectos laborales.	110
F. La distribución de recursos.	113
G. La calidad educativa.	118
H. La evaluación del desempeño y el aprovechamiento escolar en México en el marco internacional: la prueba PISA.	120
5. Año 2010: Estado de la Educación Básica en México tras el ANMEB.	125
5.1 La infraestructura y equipamiento escolar en México. ...	132
Capítulo IV	¿Descentralización o Centralización? Hacia un nuevo modelo educativo.
Áreas de intervención.	139
1. La filosofía de la educación en México.	141
2. La nueva organización regional.	145
2.1 El modelo regional y su importancia para la construcción del federalismo propuesto por el ANMEB.	146

2.2 Propuesta para una nueva organización regional.	150
3. El financiamiento para la infraestructura y equipamiento escolar.	151
3.1 Características generales de la propuesta.	152
3.2 Estructura, objetivos y finalidad.	154
3.3 El Instituto Nacional de Modernización de los Planteles Escolares (INMPE).	155
3.4 Creación, modernización y equipamiento de los Planteles Escolares. El Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE).	156
3.5 Instrumentación del Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar.	159
3.6 Estrategia para el financiamiento de los Centros Escolares (principio de deducibilidad de impuestos y aportaciones comunitarias).	161
3.6.1 Aportaciones deducibles de impuestos en las escuelas de la comunidad.	164
4. La nueva Filosofía del docente: una condición necesaria para el mejoramiento del Sistema Educativo Nacional.	168
5. La transformación de las Escuelas en Centros Comunitarios de formación y capacitación. La participación social y comunitaria en los Centros Escolares.	171
5.1 Ejecución de cursos y talleres comunitarios en las instituciones escolares.	172
Conclusiones	177
Bibliografía y referencias	181
Anexos	189
Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. ..	189
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. ..	191
Evidencias Fotográficas.	202

Introducción

El siglo XX fue fundamental para nuestro país en materia educativa, ya que en él se sentaron las bases de lo que sería el sistema educativo nacional y, esencialmente, se definieron las condiciones y características de la actual sociedad mexicana. Durante la anterior centuria, se logró transitar de una sociedad predominantemente analfabeta a otra en la que la mayor parte de la población tiene acceso a la educación básica, el porcentaje de analfabetismo disminuyó de 90 por ciento a menos de 10 por ciento; asimismo, el promedio de escolaridad pasó de uno a siete años en el mismo lapso.¹ Hoy en día, prácticamente en cualquier región del país, aún en las más remotas y apartadas, cuenta con una infraestructura escolar mínima y existen programas operados por los distintos niveles de gobierno para garantizar el acceso y permanencia en los primeros grados educativos.²

La historia de la educación en México, representa la crónica de la revisión, adecuación y modificación constante de sus objetivos, finalidades, funciones y atribuciones, siempre con relación a las condiciones y necesidades políticas, económicas, culturales y sociales, pero manteniendo vigentes, desde 1917, los principios enmarcados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el derecho de los individuos a recibir educación, la obligación del Estado de brindarla y los principios de laicidad y gratuidad de la escuela pública.

Ahora bien, los cuatro elementos anteriores han sido esenciales para el desarrollo de nuestro sistema educativo. No obstante, en la actualidad aún persisten

¹ Carlos Fuentes, *Por un progreso incluyente*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997, p. 10.

² De acuerdo con el artículo *UNICEF en México*: "En nuestro país, se han alcanzado importantes logros en materia educativa en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años." Para ver documento completo: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>.

retos importantes como la equidad, la pertinencia, y principalmente, la calidad educativa.

El gobierno mexicano, ha implementado diversas políticas educativas con la finalidad de hacer eficaz y eficiente el sector educativo y, sobre todo, responder a las demandas del nuevo contexto. De esta manera, gobierno, sociedad y sistema educativo se han visto en la necesidad de transformarse conjuntamente para adaptarse a los escenarios cada vez más cambiantes.

Con base en lo anterior, a partir de 1982 se realizaron en nuestro país una serie de innovaciones encaminadas a reformar el Estado, es decir, a mejorar su funcionamiento y buscar con ello el ejercicio óptimo de sus funciones; proceso conocido como la *Reforma del Estado*.³ En este contexto, el sector educativo no podía quedar al margen, por lo que una década después, el presidente de México y su entonces Secretario de Educación Pública, promovieron decididamente la descentralización de los servicios educativos. Para tal efecto, fue significativa la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se consolidaría como un actor político de primer orden para poder llevar a cabo el proceso de modernización.

Los cambios en la política educativa para el nivel básico se formalizaron el 18 de mayo de 1992 cuando se concretó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmando por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación Pública, por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, su Secretaria General, Elba Esther Gordillo, y por las entidades federativas, los gobernadores de los 31 estados; como testigo de honor rubricó el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. En términos generales, el acuerdo estableció las condiciones para llevar a cabo la Federalización (descentralización) educativa, pero fue necesario negociar con cada gobernador y

³ Ver, Tonatiuh Guillén López, "El debate sobre el Federalismo: Nuevos actores políticos y reforma de Gobierno", en *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 25-26.

con las dirigencias sindicales seccionales del SNTE en las distintas entidades federativas, la manera en la que se realizaría la transferencia de los sistemas educativos.

En 1992, la educación básica fue federalizada con el objetivo de mejorar su administración y por ende, su despliegue. Sin embargo, la desorganización de una gran parte de los esfuerzos que en ella intervienen, la carencia de un proyecto educativo viable y la falta de visión en el uso de los recursos que se destinan a la educación, tanto por la federación como por sus estados integrantes, han puesto en duda la operación exitosa del sistema educativo nacional y principalmente los objetivos de la educación enmarcados en el Artículo 3º constitucional.⁴

A pesar de que el Acuerdo constituye un punto de partida fundamental para lograr no sólo la modernización educativa, sino además, la calidad y la eficiencia del sistema educativo, no garantiza por sí mismo que dichos principios se vayan al alcanzar o estén en proceso de obtenerse, ya que algunos de los problemas que se pretendía resolver, siguen con pobres resultados. Principios como el de calidad, eficiencia, equidad y pertinencia continúan siendo asignaturas pendientes. Lo anterior, no significa que el acuerdo haya sido inútil, sino más bien, en la práctica ha sido insuficiente.

A casi veinte años del inicio de este amplio y complejo proceso de reforma educativa, se puede afirmar que no ha brindado los resultados esperados.

Por lo que se considera necesario revisar los alcances del ANMEB, organizar y definir el campo específico en que cada actor va a participar para apoyar en la construcción de la calidad educativa, generar un nuevo paradigma filosófico de

⁴ La descentralización en el sistema educativo nacional iniciada en 1992 no ha sido del todo exitosa, ya que se ha tenido que enfrentar a retos como: "(...) el aislamiento, la marginalidad, la miseria y la escasez de los recursos financieros, además la descentralización ha tenido que afrontar (...) algunos retos políticos (...) los intereses políticos, sindicales y burocráticos". Alberto Arnaut, *La descentralización educativa en México, 1889-1994*, México, Secretaría de Educación Pública, Biblioteca para la Actualización del Maestro, 1998, p. 293.

los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje: las y los maestros; abrir los planteles escolares a la participación social, es decir, partiendo de un proyecto específico de necesidades de cada escuela, permitir la inyección directa de recursos por los padres de familia, personas físicas y morales; sociedad en general, etc. haciendo las aportaciones deducibles de impuestos y adicionando recursos provenientes de gravar productos específicos, para poder iniciar el proceso de mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de cada plantel escolar y lograr tal objetivo en el menor tiempo posible.

Se estima conveniente evaluar y en su caso, reorientar las políticas educativas, así como las acciones derivadas del ANMEB, a fin de lograr los impactos esperados, partiendo de las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son los objetivos de brindar educación?, ¿Cuál debe ser el proyecto educativo en México, que permita resolver los grandes retos en la materia? ¿Cuál es el papel que deben jugar todas aquellas instancias que participan en el despliegue educativo?, ¿Cómo evaluar y encausar todos los factores que intervienen en la calidad educativa?, ¿Cuál es el ideal de la educación para el futuro mediano e inmediato?, ¿Cómo lograr que la educación sea garantía de movilidad social?, ¿Cómo preparar y actualizar a los actores principales del proceso enseñanza-aprendizaje?, ¿Qué hacer para dotar de infraestructura física y tecnológica a la totalidad de los planteles escolares en el menor tiempo posible?, ¿Cómo fortalecer el espíritu federalista en nuestra nación?, ¿Quiénes pueden apoyar para brindar el mantenimiento de las escuelas, sin perder con ello la gratuidad que marca nuestra Constitución? preguntas que deben ser elementales en la revisión de las políticas públicas y de la planeación educativa en México, sobre todo si se desea incrementar considerablemente la calidad de la educación.

El propósito de este trabajo de tesis es presentar un análisis crítico de algunos elementos que han caracterizado el devenir de la educación pública, en particular de la educación básica. En tal sentido, centra su atención en los avances y

limitaciones que presenta la implementación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Por otro lado, analizará una nueva visión sobre los objetivos de la educación y, por la otra, propondrá una estrategia de intervención viable que por su pertinencia permita dotar a cada plantel escolar de la infraestructura física y tecnológica necesaria, contribuirá a la construcción de un nuevo paradigma filosófico de las y los maestros e intentará impulsar la calidad educativa.

La lógica de exposición que se construyó es la siguiente: en el capítulo I *El proceso educativo*, se hace una revisión somera de los elementos teórico-conceptuales que servirán de apoyo para el presente trabajo de Tesis. En este sentido, se analizará el concepto de *Educación*, que se explica como un fenómeno histórico social en reconstrucción permanente. Para lograr un acercamiento al término, nos apoyaremos en elementos aportados por autores clásicos y contemporáneos. Retomaremos pensadores Griegos: Aristóteles y Platón, así como algunas aportaciones del autor romano Marco Tulio Cicerón; desde la sociología: Émile Durkheim y Paulo Freire; de la psicología educativa: la visión constructivista de Jean Piaget y John Dewey; del socioconstructivismo Lev Vigotsky y de algunos apuntes de la pedagogía contemporánea de Laura Frade. Finalmente, retomaremos los postulados propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO). En este apartado, haremos una puntualización acerca de la educación informal o espontánea y la educación formal, centrandó nuestro análisis en el segundo aspecto.

Con los elementos anteriores, se examinará y profundizará el vínculo permanente e indisoluble entre *Sociedad y Educación*, ya que uno de los aspectos que afirmaremos en esta sección será a la educación como un fenómeno social, en virtud de que ésta no se limita sólo al proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que va más allá, mantiene indudablemente una gran influencia en el cuerpo social.

En el segundo apartado, *Objetivos de la educación*, se pretende lograr una aproximación al propósito de educar. Para tal efecto, se centrará la atención en brindar elementos para su conocimiento. Posteriormente, en el tercer punto *Elementos y actores que inciden en el proceso educativo*, se muestran los aspectos principales que intervienen.

Los últimos dos apartados, *El concepto de calidad educativa e Indicadores de la calidad educativa* tienen el ánimo de abrir el debate acerca de cómo entender la calidad educativa, pero sobre todo, para conocer aquellos elementos que forman parte esencial de la misma. Tal acción se realiza bajo dos objetivos específicos: 1. para mostrar las partes que integran dicho proceso y valorar la importancia del papel que juega cada uno de ellos en el mejoramiento de la calidad de un sistema educativo concreto; y, 2. para poder conocer el contexto real en el que se desarrolla el despliegue educativo y así poder tomar decisiones oportunamente para reorientarlo y, en su caso, reajustarlo.

El Capítulo II, *El contexto de la educación en México*, tiene la intención de hacer una breve descripción de la educación en nuestro país; para ello, se iniciará con *La educación posrevolucionaria: 1917-1992*, en donde se ofrecerán algunas características y condiciones que adoptó la educación en nuestra nación, posterior a la gesta revolucionaria y hasta el año de 1992, momento en donde el sistema educativo sufre un cambio sustancial con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). De esta manera, se hace un breve recorrido de los momentos trascendentales que ha atravesado el sistema educativo en nuestro país; se distinguirán eventos como la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, la educación socialista propuesta por el presidente Lázaro Cárdenas en 1934, hasta el proceso de modernización del Estado mexicano iniciado en la década de los 80's.

En el siguiente apartado, se analizará el marco constitucional sobre el cual se fundamenta el sistema educativo nacional. Así, centraremos nuestra atención en

el Artículo Tercero de nuestra Carta Magna, que establece la forma y el fondo de la educación en México. Este principio resulta fundamental ya que su transformación afecta directamente al proceso educativo.

A continuación, revisaremos brevemente *El desarrollo histórico de la profesión docente en México: 1917-1992*. La finalidad de este subtema, es el de exponer de manera sucinta el proceso de transformación de la profesión magisterial en nuestra nación, en donde se observará cómo su camino histórico es el reflejo de la constante lucha por el reconocimiento social de su función, la cantidad y calidad de su preparación profesional y de la mejora de sus condiciones laborales y salariales.

Lo anterior obliga a una reflexión sobre la importancia del papel que juega la actividad magisterial en la sociedad. Esta cuestión será analizada en *Una perspectiva sociológica de la función docente en México*, en donde se argumentará que este oficio va más allá del papel de transmisor de conocimiento, implica además de una función social, un compromiso con su comunidad y con el desarrollo de la misma, es decir, una vocación. De esta manera, se sostendrá que la vocación es el elemento primordial que define al docente como un verdadero profesional de la educación, comprometido con su país, al considerar que es él la piedra angular de todo el sistema educativo.

En el siguiente apartado, se conocerán el papel y la importancia de *la Secretaría de Educación Pública (SEP)* como entidad responsable de llevar a la práctica los preceptos constitucionales relativos a la educación y la cultura, señalando las funciones y facultades que tiene dicha institución. Acto seguido, se conocerán algunas características del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)*, con la finalidad de ubicar el papel que juega esta organización como actor de primer orden. En este apartado, se pretende confirmar que el SNTE, en cuanto actor real de poder, no limita su participación a la defensa de las demandas y condiciones laborales, sino que además participa activamente en la formulación de las políticas educativas.

Para dar cuenta de lo anterior, se parte de la concepción de Alain Touraine y su concepto de actor:

Un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias.⁵

El capítulo III *La descentralización educativa: el llamado “federalismo educativo” y el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica (ANMEB)*. Tiene como finalidad exponer las características del ANMEB y analizar el proceso de descentralización de la educación que al interior de este Acuerdo fue denominado “federalismo educativo”. Por tanto, da inicio con una reflexión teórica acerca del concepto de *Federalismo*. Sobre éste, se precisa que en la actualidad ha sufrido alteraciones, tanto en su noción como en su implementación, ya que el arreglo institucional se ha tenido que ajustar a las demandas y necesidades de la modernidad, así como a la emergencia de nuevas perspectivas.

El segundo apartado, *Un acercamiento a los conceptos Centralización, Descentralización y Desconcentración*, brinda elementos para reconocer las características principales de dichos términos.

En el tercer apartado, *Los actores políticos y su participación en la implementación del ANMEB*, se ofrecen algunos elementos que permiten comprender el contexto político en que se signó el acuerdo, a través de un breve análisis de sus protagonistas principales.

En el cuarto apartado, *El Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, se observarán los aspectos relacionados a este acuerdo, desde aquellos que motivaron su implementación, como sus principales puntos y su situación en el año 2010.

⁵ Alain Touraine, *El regreso de actor*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1984, p. 64.

En el cuarto capítulo *¿Descentralización o Centralización? Hacia un Nuevo Modelo Educativo*, se exponen de manera detallada las características y condiciones que hacen posible una estrategia de intervención, definiendo las siguientes áreas:

1. *La Filosofía de la Educación en México.*
2. *La nueva organización regional.*
3. *El financiamiento para la infraestructura y equipamiento escolar.*
4. *La nueva filosofía del docente.*
5. *La transformación de las escuelas en centros comunitarios de formación y capacitación.*

La nueva organización regional que se propondrá, pretende consolidar un verdadero federalismo educativo, que deberá partir del desarrollo más o menos equiparable de las partes que integran las seis regiones que se sugieren. Principio de equilibrio que se inicia a través de dotar una infraestructura óptima a todas las escuelas para, posteriormente, consolidar mecanismos de financiamiento que permitan dos cosas básicamente: 1. hacer autosustentable a la institución escolar para garantizar con ello su funcionamiento adecuado, mantenimiento y modernización y, 2. convertir a la escuela pública en el gran eje articulador de la comunidad, para brindar servicios de educación y capacitación acorde a las necesidades de la colectividad.

Por último, se presentan las conclusiones generales derivadas de la presente Tesis.

En resumen, la relevancia de este trabajo radica en que no se limita a la realización de una investigación sobre un periodo histórico del proceso educativo en México, sino que busca ir más allá y propone una estrategia de intervención que por su naturaleza es factible de instrumentar para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa, disminuir en la medida de lo posible la brecha existente, en términos de

desarrollo educativo, entre las entidades federativas que integran nuestra nación; permita contar con planteles escolares acordes a los requerimientos de la modernidad y contraiga como consecuencia, un mejoramiento en el perfil de egreso de los educandos, en beneficio del desarrollo de nuestro país.

Capítulo I

El proceso educativo

1. Una aproximación al concepto Educación

El concepto *educación*, continúa siendo uno de los temas que más ha sido examinado por el hombre en su devenir histórico; desde la *Grecia antigua*, pasando por *Roma*, *el Renacimiento*, *la Revolución Francesa*, hasta la actualidad. En esta búsqueda, ha sido abordado por numerosos pensadores como *Sócrates*, *Platón*, *Aristóteles*, *Hobbes*, *Locke*, *Rousseau*, *Dewey*, *Freire*, etc.

Encontrar un significado que defina dicho concepto ha llevado a su amplia discusión; sin embargo, éste sigue estando fuertemente influido por el periodo del tiempo en donde se ubica, lo cual condiciona su tipo, características, objetivos y grupos sociales a quienes va dirigido.

Si bien no es objeto de esta Tesis ahondar en su definición, se considera fundamental analizarlo brevemente. Por lo tanto, se ofrece una aproximación al concepto de *educación*; se trata de una exposición esquemática que de ninguna manera pretende ser exhaustiva ni dar respuestas definitivas a un tema que, es innegable, posee una enorme complejidad. Sin embargo, es necesario puntualizar la importancia de entender a la educación como un fenómeno que influye contundentemente en la sociedad.

El concepto *educación* es más amplio que el de enseñanza y aprendizaje, encierra un sentido ético, filosófico y moral, siendo su principal objeto la formación integral del individuo. La educación comprende un proceso en donde la persona adopta pautas de comportamiento, habilidades, conocimientos, valores, procedimientos, etc. lo que implica un desarrollo en la capacidad de adaptación a contextos específicos que determinan su pensar y actuar. En esta lógica, la

educación puede ser considerada como un proceso de formación permanente, encaminada a conocer y desarrollar todas las capacidades del sujeto.

Para ello, es importante establecer que cuando se habla de esta acción, nos referimos a dos formas o tipos de despliegue: la educación informal o espontánea y la educación formal o escolar.⁶ La educación informal es un proceso de aprendizaje continuo y espontáneo que se realiza fuera del marco de la educación formal y la educación no formal, como una acción social que no se encuentra determinada de manera intencional. Se obtiene en las actividades de la vida cotidiana relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está estructurada (en objetivos didácticos, duración ni secuencia) y normalmente no conduce a una certificación. El aprendizaje informal puede ser intencional, pero en la mayoría de los casos es fortuito o aleatorio.

La educación formal, se ubica en el marco de la escuela obligatoria y del sistema educativo institucional con sus estructuras, leyes y reglamentos de funcionamiento; su ordenación jerárquica, la relativa inmovilidad de contenidos, grados, niveles y, en general, con los establecimientos y modelos escolares; es decir, todo lo que se encuentra reglamentado dentro de la legislación y el currículo. Así, podemos hablar de educación formal cuando ésta se encuentre estructurada institucionalmente, ya que su existencia se presenta en aquellas sociedades que han podido lograr un estado tal en la división social del trabajo, que permite poner en manos de una entidad especializada -la escuela- la transmisión, conservación y acrecentamiento de la cultura.

1.1 Sociedad y Educación

Definimos a la educación como un fenómeno social, en virtud de que ésta no se limita sólo al proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que va más allá, la

⁶ Margarita Pansza; Esther Carolina Pérez; Porfirio Morán, *Fundamentación de la didáctica*, México, Ediciones Gernika, tomo I, 2007, p. 23.

educación no es sinónimo de escuela, tiene una implicación que supera al aula o al plantel educativo en su conjunto, y encuentra su razón de ser en la sociedad.

A lo largo de la historia, se ha tratado de incidir en la formación de los sujetos mediante la acción directa de actores externos: maestros, mentores, guías, profesores, etc., que han dirigido la educación de los individuos para un mejor desarrollo de sus conocimientos y habilidades: desde los liceos,⁷ pasando por las escuelas de oficios, monasterios; sin olvidar la formación ciudadana y militar, hasta llegar a los planteles educativos actuales. El tipo de escuela determina también los conocimientos que deben adquirirse (morales, militares, oficios, etc.). Sin embargo, aunque son muchas las formas, finalidades y tipos, perdura un elemento fundamental: la intervención del Estado.

Tal participación hunde sus raíces en el pensamiento helénico, en donde la educación era concebida como una razón de Estado, por tal motivo era éste quien asumía como obligación propia la formación de los ciudadanos. La educación brindada a los adolescentes en su tránsito hacia la vida adulta era integral, ya que incluía aspectos jurídicos, sociales, económicos, morales, éticos, así como una alta formación en artes y gimnasia. El acceder a la categoría de *ciudadano* representaba un alto honor, motivo por el que su educación estaba orientada a que los jóvenes se desarrollaran en su sociedad bajo la idea del bien común y la preservación de su comunidad.⁸

⁷ Recibió este nombre por estar situada al lado del templo dedicado a Apolo Licio. La escuela poseía un jardín por el que, según la tradición, el maestro paseaba con sus discípulos. En griego peripatēin significa pasear, por ello a los seguidores de Aristóteles también se les llamó peripatéticos y a la escuela Peripatos. Tras la muerte de Aristóteles la escuela se preocupó más por investigaciones naturalistas y científicas que por cuestiones estrictamente filosóficas. Para mayor referencia consultar "Introducción comentada" por Antonio Gómez Robledo, en Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Editorial Porrúa, 2007, pp. XVII-XIX.

⁸ Para Aristóteles ser hombre en plenitud, es ser bueno y ser ciudadano; buen ciudadano, lo que conduce a vivir bien, adicionalmente apunta: "(...) el hombre ideal debía ser un hombre de bien, virtuoso, amante de la ciencia y de las artes." Para mayor información ver: Kitto, H.D.F. *Los griegos*, Buenos Aires, Eudeba, 1977, pp. 87-108.

Platón estaba convencido de que la educación era el único camino para llegar a conformar una sociedad justa, el instrumento privilegiado que podía garantizar el orden y la paz pública; por lo que el Estado debía entrañar un programa educativo previamente conceptualizado y bajo su observancia.

En su obra *La República*, Platón afirma:

Sólo quien vive en el diálogo directo con lo inteligible, quien se eleva de lo mudable y sensible a lo inmutable y eterno, posee la mirada profunda que necesita el hombre de Estado para conducir la sociedad real hacia la sociedad ideal. La política debe plasmar en la ciudad terrena el arquetipo que contempla en el mundo ideal, y la educación es el cincel que permite modelar la sociedad ideal en este mundo limitado por el devenir, el cambio y la materia.⁹

Platón inicia el libro séptimo de *La república* narrando una historia imaginaria con el fin de clarificar qué es la educación; pasaje que se conoce como el "mito de la caverna" o "alegoría de la caverna".¹⁰ En este relato, el conocimiento representado por la luz, será la clave para entender el tránsito entre lo que se percibe con los sentidos, y se cree conocer, y la verdad representada por las ideas; la educación simboliza el camino que permite al hombre elevarse a un plano mayor, tomar conciencia de su propia existencia y de otra realidad más compleja, pero al mismo tiempo, más cercana a la verdad; esta senda le permitirá encontrar la salida de su ignorancia y encaminarse a la búsqueda constante del conocimiento. De igual forma, señala la responsabilidad de que todo aquel que ha visto el mundo real, luche para mostrar la verdad a quienes no la conozcan.

⁹ Platón, *La república*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1949, pp. 143-144.

¹⁰ Un grupo de hombres vive dentro de una caverna. Los separa del mundo exterior un camino escarpado. Ellos, que nunca lo han visto, toman a las sombras por realidad, viviendo así en el error y el engaño. Están tan convencidos de ello que educarlos, es decir, ayudarlos a transitar el camino hacia el exterior, se torna muy difícil. Si a un hombre que vive en la caverna de la ignorancia "se lo obliga a mirar la luz misma del fuego, ¿no herirá ésta sus ojos?". El aprendizaje es doloroso. Se necesita esfuerzo para superar las opiniones cotidianas y elevarse a lo que verdaderamente es. Sin embargo, la recompensa vale el esfuerzo: "Si [quien ha salido de la caverna] recordara la antigua morada y el saber que allí se tiene, y pensara en sus compañeros de esclavitud, ¿no crees que se consideraría dichoso en el cambio y se compadecería de ellos?" Para mayor referencia ver: Platón, *Ibid.*, p.144.

En su obra *La Política*, Aristóteles sostiene su convicción de la importancia de la educación pública cuando enuncia: “(...) la educación de los niños debe ser uno de los objetos principales de que debe cuidar el legislador. Dondequiera que la educación ha sido desatendida, el Estado ha recibido un golpe funesto.”¹¹

Aristóteles afirma además, que debe prevalecer un principio: “(...) la educación debe ser necesariamente una e idéntica para todos sus miembros, de donde se sigue que la educación debe ser objeto de una vigilancia pública y no particular.”¹² Esto nos muestra el ideal aristotélico: el Estado no debe bajo ninguna circunstancia olvidar a la educación, ya que ella es quien forja propiamente a sus ciudadanos.

Si bien es cierto que la educación ha sido una de las constantes en la historia de la humanidad, no pudo lograr un desarrollo de amplia magnitud social durante las distintas etapas históricas (Edad Media, Renacimiento, la Ilustración, la modernidad); el debate sobre su trascendencia e importancia tomó un gran impulso hacia la segunda mitad del siglo XIX, periodo en donde se comienza a reconocer a la pedagogía como una disciplina formal que investiga los procesos y mecanismos de la transmisión del conocimiento. En esta misma etapa, la sociología comienza a estudiar a la educación más allá de los métodos de enseñanza-aprendizaje y centrar su atención sobre las funciones y efectos del acto educativo en la sociedad.

Émile Durkheim, pensador contemporáneo, considerado en Francia *el padre* de la Sociología, realizó aportaciones importantes sobre la educación y sus alcances en la vida en común, al concebir al hombre como un ser social y la educación como un hecho eminentemente social. Durkheim reconocía en la educación un instrumento vital para el mantenimiento del orden colectivo, pero sobre todo en la formación de ciudadanos, al sostener que “(...) la educación común es función del estado social; pues cada sociedad busca realizar en sus miembros, por

¹¹ “Condiciones de la educación”, Aristóteles, *La política*, libro V, México, Porrúa, 1991, p. 83.

¹² *Ibid.*

vía de la educación, un ideal que le es propio.”¹³ De ahí la importancia política que le otorga a la educación: porque brinda la posibilidad de establecer un determinado orden social que descansa en cómo los ciudadanos entienden el rol de la sociedad, de sus organizaciones y de ellos mismos dentro de este sistema de relaciones; y esa forma de entendimiento sólo es posible de lograr mediante un proceso regulado por el gobierno.

La educación permite al individuo adaptarse a la sociedad, es sinónimo de humanización, porque “(...) el hombre no nace, se hace, es resultado de una sociedad en un espacio y tiempo determinado.”¹⁴ Luego entonces, el ser humano (social) es un producto que se construye a través de un “(...) proceso por medio del cual un niño aprende a ser un miembro participante de la sociedad.”¹⁵

Otro connotado sociólogo y politólogo, Maurice Duverger, identifica la naturaleza humana y la asimilación de pautas de conducta. Afirma que el comportamiento es una construcción social y por tanto, factible de ser orientado y dirigido hacia ciertos fines. El individuo no crea por sí mismo sus pautas de comportamiento, ni sus principios y reglas, ya que:

Las normas, los valores, los roles y los modelos de comportamiento, cuyo conjunto sistematizado constituye una cultura, no se transmiten hereditariamente, por profundamente interiorizados que estén en la conciencia de los individuos y a veces en su cuerpo (...) los gestos, la voz, el porte, la actitud psíquica, están influenciados por las costumbres culturales, nunca se inscriben en el patrimonio genético (...) Todos los caracteres son adquiridos a lo largo de la vida.¹⁶

Así, el individuo mediante un proceso de socialización se forma valores, actitudes, normas y pautas de conducta que la comunidad considera formas adecuadas de comportamiento, con relación a sus propios principios; jugando la

¹³ Émile Durkheim, *Educación y pedagogía. Ensayos y controversias*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1998, p. 18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Peter Berger; Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1991, p. 141.

¹⁶ Maurice Duverger, *Sociología de la política*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 135.

educación un papel determinante para coadyuvar en la formación de valores y prácticas sociales. Sin embargo, educación y socialización no son sinónimos, ya que existe una gran diferencia entre ellos: educar es un proceso intencional que “proporciona al individuo los medios para su propia configuración”, mientras que la socialización se refiere a una influencia por medios no necesariamente explícitos e intencionales.¹⁷

Así, el proceso de socialización no es homogéneo ni unidireccional, ya que el conjunto de pautas de comportamiento y prácticas sociales no se aprenden mecánicamente; más bien, ocurre un proceso de personificación de roles o papeles que les permite crear o recrear conocimientos, orientaciones y conductas. Por otro lado, los individuos van participando en actividades dentro de las instituciones, poniendo a prueba mediante la interacción tanto conocimientos como prácticas.

El proceso de educación, socialmente hablando, tiene básicamente cuatro aspectos a considerar:

1) Es permanente a lo largo de la vida de las personas; 2) es una función básica de toda sociedad que pretenda continuidad o supervivencia; 3) Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida que hace partícipes a los sujetos del código de valores, tradiciones, actitudes y sistemas de acción que son dominantes en toda sociedad y, 4) es un proceso rutinario que se lleva a cabo haciendo copartícipes a los sujetos en las acciones que son a la vez prácticas y conllevan un significado.¹⁸

Ahora bien, para que se pueda llevar a cabo el hecho educativo es necesario su concreción en un sistema; entendiendo *sistema educativo* como el conjunto de instituciones, políticas, principios, normas, procesos, sujetos y actores, que tiene como propósito el ofrecer un servicio educativo de excelencia al mayor número posible de personas; en términos actuales se trata de asegurar una educación de calidad con equidad para todos.

¹⁷ Víctor Gerardo Cárdenas González, “Socialización Política en la escuela primaria. El papel de la autoridad y disciplina”, en Manuel González Navarro; Octavio Nateras Domínguez (Coordinadores), *Psicología de la sociedad moderna*, México, UAM-Iztapalapa, 2006, p. 155.

¹⁸ Phillips Rice, *Adolescencia, desarrollo, relaciones y cultura*, España, Prentice Hall, 1999, p. 146.

Como podemos apreciar, subyace la idea de un proceso que permite una formación integral del individuo, es decir, por medio de la educación el sujeto va aprendiendo conocimientos, técnicas, metodologías, valores, actitudes y formas de comportamiento en función de su entorno social. Se confirma entonces, que la educación es el “Proceso integral mediante el cual una persona desarrolla capacidades, actitudes y otras formas de conducta valiosas para la sociedad en que vive.”¹⁹

2. Objetivos de la educación

¿Para qué educar? Uno de los objetivos principales de la educación es la reproducción social de la cultura. Es decir, la conservación de una civilización parte de la definición de cuáles deben ser los conocimientos y conductas que son necesarios mantener y/o desarrollar. Y el medio privilegiado para transmitir aquellos que son considerados “buenos” o necesarios para la supervivencia y progreso de las sociedades, es sin duda la educación.

En torno a ello, Laura Frade²⁰ explica que:

Así, desde el punto de vista de la función de la reproducción social de la cultura, la educación ha buscado transmitir los siguientes bienes:

- Todas las cuestiones relacionadas con la sobrevivencia de la especie que tienen que ver con el trabajo para la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido, salud), y las que surgen indirectamente para lograrlas (el transporte, la comunicación, la defensa, por citar algunas).
- La identidad cultural, que define quién se es y cómo se es. Conlleva el establecimiento de un mundo de referencia y de afiliación. Aquí se incluyen los códigos de relación social, los patrones de conducta, cómo se debe comportar cada miembro dentro de una sociedad determinada.
- Las costumbres y tradiciones que explican la comprensión que se tiene del mundo visible y real además del invisible, lo que implica también en ocasiones las creencias religiosas.
- Los asuntos relacionados con el entretenimiento, el juego, el deporte y la convivencia social cotidiana.²¹

¹⁹ Harold T. Johnson, *Currículum y educación*, Barcelona, Editorial Páidos, 1982, p. 158.

²⁰ A pesar de que autora es contemporánea, define a mi juicio muy atinadamente la función básica de la educación, a saber: la reproducción social de la cultura.

Aunado a lo anterior, se ceden otros bienes: aquellos que tienen como objetivo el evitar “(...) todo lo que pone en riesgo la continuidad y la sobrevivencia de los miembros de una sociedad y de ésta en su conjunto.”²²

Para el sociólogo Émile Durkheim, la educación cumple la función de reproducción de los intereses, valores y conocimientos de la sociedad, ya que:

La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están maduras para la vida social. Tiene como objeto suscitar y desarrollar en el niño determinado número de estados físicos, intelectuales y morales que reclaman de él, por un lado la sociedad política en su conjunto y por el otro lado el medio especial al que está particularmente destinado.²³

Frente a esta concepción, hay puntos de vista distintos y que ubican a la educación como agente de cambio, capaz de solucionar por sí misma las contradicciones que se presentan en la vida en común y que tienen implicaciones sociales, económicas y políticas.

Como ejemplo, podemos mencionar a Paulo Freire, quien concibe a la educación como un *acto de libertad* y a su finalidad como el acto de transformar: “La educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo (...). Aprender y enseñar forman parte de la existencia humana, histórica y social.”²⁴

Bajo la perspectiva de Freire, la educación se había entendido tradicionalmente como un proceso en donde los alumnos recibían contenidos pacientemente, memorizaban y repetían. A este acto le denominó *la concepción Bancaria de la educación*, en donde:

La narración, cuyo sujeto es el educador, conduce a los educandos a la memorización mecánica del contenido narrado. Más aún, la narración los

²¹ Laura Frade Rubio, *Inteligencia Educativa*, México, Inteligencia Educativa, Segunda edición, 2009, p. 234.

²² *Ibid.*

²³ Emile Durkheim, *Educación y sociología*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974, p. 16.

²⁴ Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 1970, p. 91.

transforma en <<vasijas>>, en recipientes que deben ser <<llenados>> por el educador. Cuanto más vaya llenando los recipientes con sus <<depósitos>> tanto mejor educador será. Cuanto más se dejen <<llenar>> dócilmente, tanto mejor educandos serán.

De este modo, la educación se transforma en un acto de depositar en el cual los educandos son los depositarios y el educador quien deposita.

En vez de comunicarse, el educador hace comunicados y depósitos que los educandos, meras incidencias, reciben pacientemente, memorizan y repiten. Tal es la concepción <<bancaria>> de la educación, en que el único margen de acción que se ofrece a los educandos es el de recibir los depósitos, guardarlos y archivarlos. Margen que sólo les permite ser coleccionistas o fichadores de cosas que archivan.²⁵

Contrario a Durkheim, para este autor la educación debe tener una orientación emancipadora que la entiende como el mecanismo de educar al hombre en libertad. Freire apuesta por una educación que desprendida de todos los rasgos alienantes, constituya una fuerza posibilitadora del cambio y sea impulso de libertad. En su lógica, sólo la educación puede engendrar la verdadera sociedad humana, en donde ningún hombre viva al margen de ella. Cabe mencionar que Freire asume un papel activo del educando frente al educador, en una dialéctica de aprendizaje,²⁶ principio fundamental que es recogido por otros autores como veremos a continuación.

Para el psicólogo John Dewey, las personas consiguen realizarse utilizando sus talentos distintivos, contribuyendo con ello al bienestar de su comunidad, por lo que, la función principal de la educación en toda sociedad democrática es ayudar a los niños a desarrollar un “carácter”, es decir, un conjunto de hábitos y virtudes que les permita realizarse plenamente. En concordancia con Freire, criticaba a la educación tradicional, ya que consideraba que en su conjunto, las escuelas norteamericanas no cumplían adecuadamente esta tarea.

Dewey sostenía que la mayoría de las escuelas empleaban métodos muy “individualistas” que requerían que todos los alumnos del aula leyeran los mismos

²⁵ *Ibid.*, p. 72.

²⁶ (los educandos) "en vez de ser dóciles receptores de los depósitos se transforman ahora en investigadores críticos en diálogo con el educador, quien a su vez es también un investigador crítico." *Ibid.*

libros simultáneamente y recitaran las mismas lecciones. En estas condiciones, se atrofian los impulsos sociales del niño y el maestro no puede aprovechar *el deseo natural del niño de dar, de hacer, es decir, de servir.*²⁷

En este contexto, la finalidad de la escuela es la de educar al niño para la democracia, condición que debe ser la prioridad en el ámbito escolar, por lo que precisa un tipo de educación contraria al individualista, ya que el niño aprende principios y valores democráticos necesarios y deseados en su sociedad y para ello es fundamental que los viva en su propia comunidad. Así, la educación debe brindar al individuo no sólo los conocimientos necesarios en cuanto a contenidos, sino además pautas democráticas de convivencia, valores éticos, morales y habilidades sociales.

Es notorio que la concepción de Dewey fue pensada para un contexto como el estadounidense, específicamente para un sistema democrático, en donde se vislumbraba la importancia del trabajo conjunto para enseñar y aprender determinadas prácticas sociales. Sin embargo, esta misma postura fue abordada simultáneamente por otro autor, pero orientada a fines distintos: Lev Semenovich Vigotsky. Si bien Vigotsky propugna como fin último el socialismo, es importante retomar uno de sus principios fundamentales: el aprendizaje colaborativo.

Para Vigotsky el ser humano se caracteriza por la sociabilidad primaria. Lo genético es su ser social. Este postulado es clave para comprender el andamiaje teórico del autor, en tanto que este proceso es el punto de partida de las interacciones sociales que el niño entabla con el medio que lo rodea, la importancia recae en el papel que juega el medio y la cultura. Este autor afirma que es esencial la consideración de lo social, porque contribuye con los mediadores a transformar la realidad y la educación. De tal afirmación, se desprende el papel que ocupa la escuela en el desarrollo de los niños.

²⁷ John Dewey, *Democracia y educación*, Buenos Aires, Editorial Lozada, 2004, p. 64.

El modelo de Vigotsky priorizaba la educación formal ya que, entre otras cosas, pone a disposición de los sujetos un instrumento tan poderoso como el lenguaje.²⁸ En su concepción, la educación no debería limitarse a la adquisición de información sino que debía garantizar el desarrollo del niño proporcionando instrumentos, técnicas interiores y operaciones intelectuales.

Al paso de los años, la educación fue ratificando sus funciones; además de cumplir con los objetivos de la formación académica de los sujetos, formación de valores, conocimientos, actitudes, procedimientos y habilidades, también se le encomendaron tareas político sociales de primera importancia como es la formación ciudadana. En el nuevo contexto, la educación “(...) exigía que todos los ciudadanos se prepararan para poder comprender los deberes y problemas de la ciudadanía y fueran responsables, como individuos independientes.”²⁹

El nacimiento de las instituciones de carácter mundial, creadas al término de la segunda gran conflagración, permitió desarrollar proyectos de investigación de carácter global. Esta visión incorporaba todo el bagaje teórico de los pensadores educativos y lo plasmó de una forma más práctica, adaptada a las nuevas realidades y finalidades de la educación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en sus lineamientos relativos a la educación, estableció una serie de objetivos internacionales, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- Lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible;
- Abordar los nuevos problemas éticos y sociales;

²⁸ Para el autor, el lenguaje era “la principal vía de transmisión de la cultura y el vehículo principal del pensamiento y la autorregulación voluntaria”; afirmó también que “si los niños disponen de palabras y símbolos, los niños son capaces de construir conceptos mucho más rápidamente. Creía que el pensamiento y el lenguaje convergían en conceptos útiles que ayudan al pensamiento.” Lev Semenovich Vigotsky, *La formación social de la mente*, Madrid, Páidos Ibérica, 1995, p. 83.

²⁹ Dorothy H. Cohen, *Cómo aprenden los niños*, México, Biblioteca del Normalista SEP, 1997, p. 31.

- Promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz;
- Construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación.³⁰

De este documento se desprende que la educación es concebida como:

(...) el proceso global de la sociedad, a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente, en el interior de la comunidad y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, aptitudes y conocimientos.³¹

En su informe denominado *La Educación Encierra un Tesoro*, coordinado por Jacques Delors, se hacen patentes los paradigmas de la globalización y la interdependencia, en un contexto caracterizado por los constantes cambios en torno a lo político, económico, cultural y social. Propone que la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales:

Aprender a Conocer: se refiere a la adquisición de instrumentos de la comprensión, es decir, se despierta la curiosidad intelectual, se estimula el sentido crítico, se desarrolla la capacidad de discernimiento autónomo y se aprende a aprender; es un aprendizaje que advierte el mundo que nos rodea y al placer de comprender, conocer y descubrir.

Aprender a Hacer: no es independiente al anterior. Se refleja en la capacitación de las personas para hacer frente a las diversas situaciones cotidianas (iniciativa, trabajo en equipo, asumir riesgos, etc.).

Aprender a Ser: se refiere a que la educación debe contribuir al desarrollo global o integral de la persona; cuerpo, mente, inteligencia, sensibilidad, responsabilidad individual y espiritual. Por lo tanto, todos los seres humanos deberán estar dotados, en particular, gracias a la educación, de un pensamiento crítico, autónomo y de elaborar un juicio propio.

Aprender a vivir juntos: este aprendizaje está dirigido a aprender a ser interdependientes, valorar lo común y las diferencias, ubicándose siempre en el lugar del otro, estimulando el respeto, las formas no violentas de comunicarse, valorando la comprensión mutua y la paz. Para ello la educación formal debe apuntar a que el niño descubra quien es él, para poder descubrir quién es la otra persona y finalmente aprender a vivir juntos.³²

³⁰ UNESCO, *¿Qué es la UNESCO?, ¿Qué hace?*, 2009, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>.

³¹ Ver documento de trabajo de la UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 16ª reunión 12 de octubre - 14 de noviembre*, París, 1970, documento completo en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114046s.pdf>.

³² Para mayor detalle ver: "Los cuatro pilares de la educación", en Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*, México, ediciones UNESCO, 1996. *Las cursivas son del original*.

Bajo estos elementos, se reafirma a la educación como un proceso histórico, social y cultural, que se fundamenta en una concepción integral de la persona, por tanto, implica una formación de conocimientos, valores, actitudes, habilidades, destrezas y procedimientos. De esta manera, la educación no sólo se produce y se ejercita en los planteles escolares, pues está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes. Implica un proceso de vinculación y concientización cultural, moral y conductual. Así, a través de la educación, las nuevas generaciones asimilan y aprenden los conocimientos, normas de conducta, modos de ser y formas de ver el mundo de generaciones anteriores, creando además otros nuevos.

Como esbozamos en el primer apartado de este capítulo, la educación puede estar orientada a una función puramente reproductora de intereses, valores y conocimientos, asimismo, señalamos que también puede ser conceptualizada como un agente de cambio social, ambas posturas aunque en apariencia pudieran ser excluyentes no lo son. Resulta difícil sostener que la educación sea solamente reproductora o que la educación promueva un cambio social radical, ya que por definición la sociedad requiere de cierta estabilidad que le permita subsistir. Aunque dichos puntos de vista son importantes y pueden tener validez científica, se debe considerar el análisis dialéctico -que no está presente en ellos-, y considerar la contradicción y el conflicto que se da en una sociedad heterogénea, con relación a las funciones básicas de la educación, como la de la formación o reproducción y transformación o cambio. Analizando las funciones señaladas, se observa que la educación se experimenta simultáneamente como instancia enajenante y como posibilidad liberadora.

Ahora bien, retomando algunos de los planteamientos expuestos, la educación no se reduce exclusivamente a lo escolar: en la sociedad existen otras instituciones como la familia, sindicatos, clubes, etc. que comparten el proceso de la socialización de los sujetos.

El objetivo más frecuente dentro de la literatura referente a la educación, en su contexto de mecanismo de socialización, es el de contribuir en la personalidad del educando y de prepararlo para integrarse con éxito a su sociedad. Es una función bidireccional: intervenir en la vida del educando como individuo y por otra parte como ente social. Esta definición alcanza a la educación formal, desplazando a la educación informal, pero no la excluye en su totalidad. De esta manera, la escuela contribuye al desarrollo del carácter y la personalidad mediante prácticas sociales, los juegos, las artes y todas las actividades educativas que sostienen los programas de estudio.

3. Elementos y actores que inciden en el proceso educativo

La cabal comprensión de los fenómenos educativos implica abordarlos desde diversos niveles de análisis, que pueden ser:

- El social
- El escolar
- El de aula³³

Estos niveles responden a las diferencias que presentan las problemáticas y actores que intervienen en cada uno de ellos, de tal suerte que hay problemas que se generan en el aula, así como aquellos cuyas implicaciones rebasan el ámbito de su influencia. Por ejemplo, un profesor que se encuentra con el problema de la masificación de la enseñanza, tiene que analizarlo en razón directa de las causas sociales que lo generan; de las políticas que a nivel gubernamental se dan; del acceso a la educación escolarizada de una clase media creciente; etc., y no explicarlo nada más con criterios derivados de lo que está sucediendo en la escuela o en el aula. Pero también, el problema de la masificación repercute en el aula, pues los profesores tienen que atender a un grupo numeroso y se ven obligados a buscar alternativas para lograr mejores niveles académicos.

³³ Margarita Pansza, *Op. Cit.* p. 14.

Por tanto, hay que tener en cuenta que no todos los problemas que se presentan con relación a la educación, tienen su explicación y solución en el aula; pero también, que están íntimamente relacionados, ya que no podemos considerar que una escuela o aula estén libres de las determinaciones sociales como se afirmó en el segundo apartado *Sociedad y educación*. Con relación a ello, el primer nivel de análisis propuesto, el social, implica la intervención de varios actores en el proceso educativo, a pesar de que en muchos casos no es tan clara, es indudable su participación.

Para nuestros fines, es conveniente definir en este punto el concepto de actor:

Un actor puede ser un individuo, una red, un grupo de interés, un colectivo, una asociación, una institución que es parte constitutiva de la estructura social o que está emergiendo como producto del consenso o del conflicto social. Un individuo puede actuar en función de su especificidad, pero también como representante de diversos grupos o de su sociedad. Estas pertenencias múltiples definen su identidad social.

El actor social participa de las normas, reglas y funciones de los procesos sociales; toma parte en los dramas de la historia, así como también en la producción y dirección de la sociedad. Un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias.³⁴

A partir de esta concepción, la sociedad puede ser entendida como un sistema que nunca está totalmente reglamentado ni controlado y en el cual sus integrantes disponen de un margen de libertad más o menos grande, que utilizan en forma estratégica en sus interacciones con los demás. Asimismo, toda relación social involucra una relación de poder, que es también una relación de intercambio y de negociación de carácter recíproco o desequilibrado. Los actores operan en consecuencia dentro del marco de relaciones sociales desiguales y conflictivas, basadas en la influencia, la autoridad, el poder y la dominación.

³⁴ Alain Touraine, *El regreso de actor*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1984, p. 64.

Por tanto, la intervención de los actores sociales debe ser juzgada a partir de su representatividad y de su poder en el seno de la comunidad, es decir, en su conformación, consolidación y reconocimiento como agentes activos dentro de los procesos sociales, que se manifiesta por su capacidad de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas institucionales.

Para caracterizar y evaluar a los actores y a sus interrelaciones, se consideran los siguientes aspectos:

- Su campo de intervención.
- La función que cumplen.
- Su representatividad.
- El poder del que están investidos.
- Los recursos que disponen.
- Los objetivos que persiguen.
- Las acciones que desarrollan.
- Los resultados que obtienen.
- Las relaciones tejidas con otros actores para llevar a cabo sus estrategias.

Para abordar lo anterior, es necesario establecer una división entre actores directos e indirectos:

Actores directos. Instancias gubernamentales (Secretarías o ministerios de educación), instancias académicas (academias o grupos de especialistas), e instancias administrativas (autoridades y directivos de los centros educativos).

Actores indirectos. Partidos políticos; organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles, sindicatos, medios de comunicación, instancias evaluadores, órganos consultivos, etcétera.

En el segundo nivel de análisis: el ámbito escolar, encontramos todos aquellos elementos y actores que participan para el correcto funcionamiento de una institución escolar, desglosados de la siguiente manera:

- Los recursos materiales disponibles: aulas de clase, aulas de recursos, biblioteca, laboratorios, patio, instalaciones deportivas, mobiliario, herramientas e instrumentos educativos, etc.
- Los recursos humanos: Los servicios y las actuaciones que brindan las personas son los que determinan la calidad de toda organización.
- La dirección y gestión administrativa y académica del centro: labor directiva, organización, funcionamiento de los servicios, relaciones humanas, coordinación y control.
- El contexto social, cultural, económico y político que circunde al plantel.

En el tercer nivel, correspondiente al aula, los actores básicos son los alumnos, el profesor y la interacción entre ellos; cada uno con una función bien delimitada. Así, el profesor, docente, guía o tutor (dependiendo de la concepción pedagógica que se trate) es el encargado de llevar a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de materiales, recursos, estrategias didácticas, etc. cuya finalidad es concretar aprendizajes en el alumno. El aprendiz, alumno, estudiante, etc. será el segundo componente dentro del aula, sobre quien recae la acción del educador. Finalmente, la relación entre ambos actores hará posible el proceso educativo a nivel aula; de acuerdo con el paradigma constructivista vigente, se espera que la relación entre ambos sea dialéctica, es decir, entre sujetos que enseñan y aprenden simultáneamente, sin que ello signifique que el docente deje de ser el guía.

Así, en los procesos de enseñanza-aprendizaje se pueden abordar aspectos como los siguientes:

- Finalidad
- Autoridad
- Interacción
- Currículo

De manera concreta, los factores que inciden en el desarrollo del trabajo en aula están orientados a los siguientes aspectos:

- El contenido de los estudios
- La actitud del profesorado hacia los estudiantes
- El conocimiento del profesorado
- La capacidad para transmitir este conocimiento
- La posibilidad para organizar los aprendizajes de los estudiantes
- El sistema de seguimiento y evaluación
- Las instalaciones y los equipamientos disponibles.

La ubicación de los niveles de análisis anteriormente esbozados nos permite tener una mayor conciencia de los límites y posibilidades de cada actor.

Ahora bien, los sistemas educativos son estructuras integradas por elementos interrelacionados. Para lograr cualquier reforma educativa, hay que considerar todas las interacciones, pues al alterar alguna de sus partes se producen cambios en cadena que pueden modificar el comportamiento de casi todos los elementos del sistema, y muchas veces se generan consecuencias inesperadas, por lo que es necesario considerar los elementos que se han expuesto y además los siguientes:

- Contexto macro: las fuerzas político-sociales y los sectores económicos plantean continuamente nuevas exigencias al sistema educativo para que se ajuste a las necesidades de los cambios sociales y laborales.
- Contexto político-administrativo: pretende ordenar la realidad mediante leyes y decretos. Su capacidad de cambio es limitada, ya que no pueden modificar la mentalidad de los profesores ni el sentido de su trabajo en las aulas.
- Contexto de la práctica docente: la preparación y el trabajo real de los profesores y de los centros educativos.

El ejemplo más claro de lo anterior, es una reforma a los Planes y Programas de estudio³⁵ o una reforma curricular,³⁶ que una vez realizada pasa por la revisión y análisis de los actores que se han mencionado, la cual tiene desde luego repercusiones en todos los niveles, desde su formulación hasta la instrumentación por parte del docente en el aula.

De esta manera, cualquier cambio sustancial al currículo representa una transición importante que al hacerse operativo genera, entre otras acciones gubernamentales, el diseño de los materiales educativos destinados a instrumentar

³⁵ Los Planes y Programas de estudio se refieren a la gama de materias que integran una carrera o un nivel educativo.

³⁶ El currículum es: 1) el conjunto de experiencias educacionales que un grupo social estructura para sus hijos; 2) El contenido de las materias, y 3) las experiencias que no sólo proporcionan conocimientos y técnicas de estudio, sino que además posibilitan la orientación de los niños mediante una serie de actividades patrocinadas por la escuela con el fin de promover los objetivos educacionales. Estos últimos intentan 4) desarrollar la comprensión de las funciones sociales y las necesidades individuales de tipo escolar-emotivo-físico, y de las necesidades sociales en función de una sociedad democrática, es decir, tienden a lograr una formación de la juventud según los modos del pensamiento y la acción grupales, conforme lo sugieren los valores que emergen de la planificación cooperativa. Finalmente, 5) La esencia del currículum incluye dos entidades separadas aunque interrelacionadas: en primer lugar, el registro inscrito del consenso grupal acerca de los métodos, materiales, alcances y desarrollo del proceso educativo; y, en segundo lugar, las subjetividades del maestro y del niño aparecen como la suma de las experiencias y orientaciones de la acción que cada uno ha interpretado para sí como resultado de su vida interactiva y su aprendizaje conjunto en la escuela. Harol Johnson, *Currículum y educación*, Barcelona, ediciones Paidós, 1982, p. 11.

los nuevos mapas curriculares de los niveles que le anteceden o preceden; así como medidas orientadas a la formación de los docentes e innovaciones disciplinarias y metodológicas.

4. El concepto de calidad educativa

El concepto de calidad educativa reviste vital importancia, ya que es el punto de origen y guía que orienta cualquier transformación. Al iniciar todo proceso de reforma educativa se debe precisar -explícita o implícitamente- qué se entiende por calidad de la educación, es decir, de dónde se parte y cuál es el rumbo hacia donde se orientarán las acciones.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el término *Calidad* (Del lat. *qualitas*, -*ātis*, y este calco del gr. *ποιότης*) denota propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Es decir, se afirma que un producto es de calidad cuando reúne un conjunto de propiedades que lo hacen mejor que otros de su clase y consigue los resultados para los que había sido elaborado; es decir, la calidad es entendida como una cualidad de valor, empíricamente comprobable a través de sus componentes y resultados.

En cuanto a la educación, no es tarea fácil determinar la calidad, ya que depende de qué indicadores o criterios utilicemos para validarla. Es importante reiterar que en la educación no es posible sólo cuantificar los resultados, sino además los procesos y los actores que intervienen en el acto educativo. Por lo que, desde nuestra perspectiva podemos hablar de calidad de la enseñanza si los objetivos inherentes a la actividad educativa se logran con éxito, es decir, con respecto a las metas definidas previamente.

La aparición del concepto *calidad de la educación* se produjo históricamente dentro de un contexto específico. Viene de un modelo de carácter económico-industrial-empresarial de la década de los '90, de calidad del producto

final, que nos pone en guardia, sobre todo, del hecho de que bajo estas ideas suelen estar los conceptos de la *ideología de eficiencia social*³⁷ que considera al docente poco menos que un obrero de línea que emplea paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados y en donde la “calidad” se mide por fenómenos casi aislados, que se recogen en el producto final, tal y como se enuncia en la tecnología educativa,³⁸ que entiende calidad de la educación como eficacia y eficiencia en el rendimiento escolar. Así, la *calidad educativa*, se transforma en una medición, casi positivista, muchas veces hasta conductista, verificando sólo comportamientos específicos, cuantificables y observables.

Por otra parte, en 1995 la OCDE define la *educación de calidad* como aquella que "(...) asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles para la vida adulta".³⁹ Esta concepción resulta fundamental; sin embargo, mucho se ha cuestionado ya que no hace distinciones importantes para una práctica real; por ejemplo, no se considera la diferencia entre preparar para la vida adulta en un entorno rural, relativamente sencillo y estable, que en el entorno complejo y cambiante de una enorme ciudad. No es lo mismo educar aceptando sin más el modelo actual de sociedad, que considerando la posible construcción de un mundo mejor para todos. En este sentido, la concepción de la calidad educativa debe contener como una de sus características el objetivo de:

(...) promover el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. Un sistema

³⁷ “La escuela y el currículo tienen que dar una respuesta eficiente a lo que la sociedad pide de ella. El educador es el experto, mecánico que no filósofo, cuya función no consiste en pararse a pensar qué hay que hacer, sino en ofrecer una técnica eficiente para cumplimentar lo que se le dice que tiene que hacer; debe encontrar los caminos y los medios para hacer lo que se le pide.” J. Gimeno Sacristán, *La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia*, Madrid, Javier Mórata Editor, 1990, p. 4.

³⁸ Para mayor referencia consultar: Margarita Pansza, *Op. Cit.*, pp. 168-177.

³⁹ Elizabeth Riveros Serrato; Gloria Fernández Flórez, “Evaluación y reflexión permanente, un camino hacia la calidad en los centros educativos”, *Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021*, Buenos Aires, 2010, p. 4. Ver documento completo: http://www.adeepra.com.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICANO/EVALUACION/R1821_Riveros.pdf.

escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de las escuelas para alcanzar esos resultados.⁴⁰

Se considera que la calidad educativa no se circunscribe únicamente a criterios económicos, sino además a criterios pedagógicos y sociales, en donde la eficiencia tiene que ver con los dos factores primordiales, es decir, un sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente. Se constituye entonces en un nivel instrumental: depende de la dimensión sustantiva, depende de cómo se defina en la instancia político-técnica, qué es “mejor educación”. Entender la eficiencia en este marco, permite superar el *reduccionismo eficientista* al que se ha hecho referencia, porque integra un criterio netamente educativo (la definición de qué es calidad) como parámetro para su calificación. Su juicio no se realiza a partir de criterios que emergen de la lógica económica, sino de aquellos que se originan en la lógica pedagógica del concepto de calidad de que se trate.

Sin embargo, la calidad por sí misma es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados que se le atribuyan a la calidad de la educación dependerán de la perspectiva social desde la cual se hace, de los sujetos que la enuncian (profesores, padres de familia o agencias de planificación educativa, etc.) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa o planificación institucionalizada, por ejemplo). El concepto de calidad, en tanto significativo, es referente de significados históricamente producidos y en ese sentido es un concepto que no puede definirse en términos esenciales, ni absolutos: por tanto, tampoco es un concepto neutro. No es pensable una sola definición de calidad, dado que subyacen en ella las que se adopten acerca de sujeto, sociedad, vida y educación. Por lo que, definir *calidad de la educación* conlleva necesariamente a un posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo.

⁴⁰ Pam Sammons; Josh Hillman; Peter Mortimore, *Características clave de las escuelas efectivas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1998, p. 25.

El siguiente esquema, constituye un instrumento valioso para la fundamentación del concepto de calidad educativa, ya que comprende cinco dimensiones: cultural, social, económica, filosófica y pedagógica.

En el ámbito de la cultura, la educación es de calidad cuando sus contenidos y métodos parten de las condiciones, posibilidades y aspiraciones de cada uno de los conglomerados sociales hacia los cuales está dirigida. Al evaluar el cumplimiento de esta condición se aplica el criterio de pertinencia. Es importante aclarar al respecto, que ello no significa perpetuar acríticamente todas las pautas culturales prevalecientes en los ambientes en los que están inmersos sus destinatarios, ya que eso implicaría una simple transmisión intergeneracional de dichas pautas y, como se sabe, la educación también está llamada a desempeñar un papel activo e importante mediante la formación del pensamiento crítico en los procesos de transformación social y cultural.

Desde el punto de vista social, la educación es de calidad cuando las oportunidades de recibirla –así como las de participar en los beneficios sociales derivados de la misma– se distribuyen equitativamente entre los diversos sectores de la sociedad que la reciben. Desde esta óptica, la evaluación es efectuada mediante la aplicación del criterio de equidad.

Finalmente, en el ámbito de la economía, la educación es de calidad cuando los recursos utilizados al impartirla son aprovechados de la mejor manera posible y si, al hacerlo se optimiza la relación existente entre los beneficios derivados de la misma, y los costos incurridos al generarla. Al evaluar el cumplimiento de esta condición se aplica el criterio de eficiencia.⁴¹

Desde la dimensión filosófica, la educación es de calidad cuando los objetivos propuestos en los Planes y Programas de estudio están diseñados y dirigidos a promover los valores que los diferentes sectores de la sociedad consideran como los óptimos para su desarrollo armónico. Implica la definición del ser humano que se pretende formar bajo una perspectiva integral. Para tal objetivo, la educación deberá tener como eje principal una concepción de hombre y de sociedad; ya que uno y otra se encuentran en interacción dialéctica, siendo el hombre producto y productor de lo social y viceversa.

Desde la perspectiva pedagógica, la educación es de calidad cuando se alcanzan las diversas finalidades propuestas en los respectivos currículos. La

⁴¹ Carlos Muñoz Izquierdo, *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, p. 3. Ver documento completo en: http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Indicadores_impacto_social_sp.PDF.

evaluación del cumplimiento de esta condición se lleva a cabo mediante la aplicación del criterio conocido con el nombre de eficacia.

Tradicionalmente, uno de los criterios más utilizados para evaluar la calidad educativa es la eficacia convencionalmente valorada mediante la aplicación de los indicadores que han sido desarrollados, entre otros por la UNESCO; el grado en que éstos son alcanzados ha sido habitualmente juzgado por los administradores de los sistemas escolares mediante la aplicación de determinados criterios (tales como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la equidad). Lo cual implica:

- Que los conocimientos, habilidades, actitudes y valores considerados en los currículos satisfagan las necesidades de formación de los individuos integrantes de los diferentes sectores de la sociedad a los que esos contenidos curriculares están dirigidos (pertinencia);
- Que los alumnos inscritos en los diferentes grados y niveles de los sistemas escolares alcancen los objetivos propuestos en los respectivos currículos (eficacia);
- Que los recursos utilizados al tratar de lograr esos objetivos, sean adecuadamente utilizados (eficiencia); y
- Que los diferentes sectores integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades de obtener –después de haber realizado esfuerzos personales semejantes– los mismos logros (equidad).⁴²

Como se observa en los principios enunciados, los criterios de calidad están orientados a principios curriculares, y en algunos casos sociales, siguen siendo relativamente limitados al no considerar todos o por lo menos los aspectos principales.

Se hace necesario que al evaluar la calidad de la educación se tome en cuenta que los resultados de los sistemas educativos se manifiestan en dos ámbitos sumamente distintos: el inmediato y el mediato.

⁴² *Ibid.*

El primero se refiere a los conocimientos, habilidades, actitudes, valores y a todos los demás objetivos que se persiguen o alcanzan los respectivos planes de estudios (cobertura, ingreso, egreso, permanencia, eficiencia en la utilización de los recursos, etc.). En el segundo se refiere a los impactos que esos resultados tienen en la sociedad a la que cada sistema pertenece.

Por tanto, al hacer la evaluación pertinente, es fundamental que consideremos la existencia de indicadores cuantitativos y cualitativos, ya que como se mencionó, se evalúan no sólo productos, sino además procesos, actores, resultados y en ocasiones percepciones. Ya que sólo al tener en cuenta dichos elementos claramente definidos, es posible poder comprender y explicar qué es la educación de calidad.

5. Indicadores de la calidad educativa

La evaluación en México, ha sido parte fundamental de la planeación educativa. Desde los años 70, la SEP realiza evaluaciones educativas en el país; sin embargo, es hasta finales de los años ochenta, cuando adquiere mayor relevancia, ya que surge como un instrumento inseparable de la calidad del sistema escolar; como medio para tener acceso a distintos programas de compensación salarial del personal académico y como condición para obtener recursos económicos adicionales a nivel institucional.

Resultado de lo anterior, el 8 de agosto de 2002 se publica en el DOF el Decreto de creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE). Las funciones del INEE se desarrollan en tres subsistemas básicos: de indicadores de calidad del sistema educativo nacional y de los subsistemas estatales; de pruebas de aprendizaje y de evaluación de escuelas. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública a través de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) y la Dirección General de Planeación y Programación (DGP), establecen una serie de indicadores sobre el sistema educativo nacional, considerando cuatro

aspectos generales: *Estadísticas Educativas, Estadísticas Históricas Nacionales, Estadísticas Históricas Estatales y Encuesta de la Calidad Educativa.*

Ahora bien, tanto la SEP como el INEE, aplican básicamente distintos sistemas de indicadores para las siguientes categorías:⁴³

- Contexto social.⁴⁴
- Acceso y Trayectoria.⁴⁵
- Procesos educativos y gestión escolar.⁴⁶
- Resultados escolares.⁴⁷

⁴³ Estos sistemas de indicadores se aplican de igual forma en el ámbito estatal.

⁴⁴ *Porcentaje de escuelas que tienen al menos una computadora conectada a Internet para uso educativo en primaria y en secundaria. Porcentaje de escuelas primarias tetradocentes o pentadocentes donde al menos un docente atiende a más de un grado. Gasto nacional en educación. Origen del gasto público en educación y destino del gasto federal educativo. Gasto público por alumno en términos absolutos y del PIB per cápita. Gasto público federal ejercido en educación por ramos presupuestales. Gasto federal descentralizado ejercido en la educación. Gasto federal descentralizado ejercido en la educación por entidad federativa.* Dirección General de Planeación y Programación. <http://dgpp.sep.gob.mx/estadistica.html>.

⁴⁵ *Tasa de matriculación por edad. Tasa bruta de cobertura. Tasa neta de cobertura. Porcentaje de alumnos con extraedad grave. Tasa de matriculación en el grado normativo. Porcentaje de alumnos con ingreso oportuno a primaria. Tasa de matriculación con avance regular. Tasa de matriculación en rezago con respecto al grado normativo. Tasa de matriculación en rezago grave respecto al grado normativo. Tasa de no matriculados por edad. Tasa de matriculación adelantada con respecto al grado normativo. Probabilidad de avance normativo. Probabilidad de tránsito normativo entre niveles. Tasa de aprobación. Tasa de aprobación en secundaria al final del periodo de regularización. Tasa de egreso. Tasa de deserción total. Tasa neta de deserción intracurricular. Tasa de no conclusión. Abandono sin experiencia de repetición según el modelo de cohorte reconstruida, respecto a la generación escolar y respecto al total de desertores. Ibid.*

⁴⁶ *Tamaño promedio de los grupos en primaria y secundaria y distribución de escuelas según el tamaño promedio de sus grupos. Índice PISA de actitudes hacia la escuela. Índice PISA de Sentido de pertenencia hacia la escuela. Índice PISA de Apoyo del maestro en las lecciones de matemáticas. Índice PISA de Clima disciplinario en las lecciones de matemáticas. Porcentaje de escuelas preescolares unitarias de organización completa. Porcentaje de escuelas primarias de organización escolar multigrado. Porcentaje de escuelas telesecundarias de organización completa unitarias y bidocentes. Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas. Porcentaje de zonas escolares de secundarias integradas por más de 20 escuelas. Porcentaje de escuelas preescolares generales e indígenas de organización completa bidocente. Porcentaje de escuelas primarias generales e indígenas de organización tetradocente o pentadocente. Porcentaje de escuelas multigrado según número de docentes. Porcentaje de escuelas telesecundarias unitarias y bidocentes. Ibid.*

⁴⁷ *Puntaje promedio de los Excale en Matemáticas, según grado educativo. Puntaje promedio de los Excale en Español, según grado educativo. Puntaje promedio de los Excale en Expresión escrita, según grado educativo. Porcentaje de estudiantes de 3° de preescolar que alcanza al menos el nivel de logro educativo Básico según dominio evaluado en los Excale. Porcentaje de alumnos de 3° de primaria que alcanza al menos el nivel de logro educativo Básico según dominio evaluado en los Excale. Porcentaje de alumnos de 6° de primaria que alcanzan al menos el nivel de logro educativo*

Como se aprecia, existen numerosos indicadores que intentan representar una realidad y servir para la realización de una evaluación confiable que permita la toma de decisiones sobre el sistema educativo nacional. Si bien debe reconocerse el mérito de estos esfuerzos, también es cierto que su repercusión en el sistema educativo ha sido relativamente insuficiente:

El vínculo entre datos y decisiones en los distintos niveles del sistema es aún débil, y las evaluaciones no impactan de manera decisiva en las políticas y programas. La distribución de atribuciones entre los organismos de evaluación no está claramente definida, y éstos aún no cuentan con la autonomía suficiente para garantizar su independencia conceptual y técnica. En muchas entidades del país no se han desarrollado aún las capacidades para producir e interpretar información de manera rigurosa. Muchos actores en la base del sistema, principalmente maestros y directores, mantienen una fuerte resistencia a las evaluaciones estandarizadas.⁴⁸

De esta manera es posible sostener que si bien los indicadores educativos emanados de las instancias oficiales nos brindan información valiosa sobre el estado que guarda el sistema educativo nacional, persisten severas discrepancias entre los indicadores y la realidad:

(...) al contrastarlos (los indicadores) con la realidad mexicana, resulta evidente que la evaluación no logra, consolidar estos procesos por sí misma. Actualmente, la evaluación no se utiliza de manera sistemática en el diseño de políticas o la implementación de iniciativas de mejora escolar. En lo referente a la rendición de cuentas, la mera disponibilidad de información no ha sido suficiente para que la sociedad formule y canalice efectivamente sus demandas. La complejidad de los problemas y el hecho de que los resultados de las reformas sólo se ven en el mediano y largo plazo hacen particularmente difícil este proceso.⁴⁹

Adicionalmente, existe el problema del uso inadecuado de los resultados, en particular para la toma de decisiones que afectan directamente a los actores educativos.

Básico según dominio evaluado en los Excale. Porcentaje de alumnos de 3º de secundaria que alcanzan al menos el nivel de logro educativo Básico según dominio evaluado en los Excale. Ibid.

⁴⁸ Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco, "Las evaluación educativa en México: experiencias, avances y desafíos", en, Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Coordinadores), *Los grandes problemas de México*, México, El colegio de México, 2010, p. 90.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 95.

Una vez que los datos están disponibles, es difícil evitar la tentación de utilizarlos para fines diferentes a los originales. No es inusual que, en México, algunas autoridades educativas quieran “premiar” o “castigar” a escuelas o maestros, sin fundamento sólido, y existen casos de supervisores o directores que utilizan los resultados individuales para seleccionar a los “mejores” alumnos e impedir la entrada quienes no han obtenido buenos resultados en las pruebas censales. Controlar la tentación punitiva de autoridades que desconfían de sus maestros, así como controlar las tendencias a la simulación de “buenos” resultados por exclusión de “malos” alumnos.⁵⁰

El peligro es que se tome la parte por el todo; que los indicadores se confundan con la calidad educativa y que se pretenda mejorar la calidad únicamente a través de la mejora de dichos indicadores. Algunas escuelas, al recibir resultados insatisfactorios, reaccionan “entrenando” regularmente a sus alumnos para responder instrumentos de múltiple opción. En algunos casos, semanas antes de la aplicación de alguna de estas pruebas, las actividades de clase se enfocan exclusivamente en este sentido. Este tipo de preparación ya se ha institucionalizado incluso a nivel de algunas entidades en México. La enseñanza se reduce al absurdo del entrenamiento para responder *ítems*. Si, además, estas evaluaciones se utilizan para tomar decisiones de alto impacto sobre el futuro de las escuelas o los alumnos (por ejemplo, a través de “premios” económicos o de barreras al acceso), los errores adquieren dimensiones de cataclismo. Estos riesgos obligan a monitorear críticamente el proceso de institucionalización de los sistemas nacionales de evaluación. Una vez que estas prácticas y representaciones se institucionalizan, se torna difícil revertirlas y pueden socavar la legitimidad de toda iniciativa.

Como puede verse, la evaluación educativa enfrenta múltiples desafíos. En México, la consolidación de evaluaciones de calidad, integrales y que articulen adecuadamente los esfuerzos de todas las instancias involucradas, es un proceso lento y aún inacabado.

Por lo que se considera necesaria una distinta elaboración de los principales indicadores que han de tenerse en cuenta para valorar la calidad de

⁵⁰ *Ibid.*, p. 97.

nuestro sistema educativo, o en su caso de un centro educativo, tomando como referencia los principios rectores de la OCDE.

Hacia 1995, la OCDE realizó un informe acerca de la calidad educativa en donde se definían los indicadores de calidad. Las áreas consideradas más importantes en ese documento fueron las cinco siguientes:

- El diseño y el desarrollo del currículo, puesto en conexión con los mecanismos de evaluación de los aprendizajes.
- La formación y el desarrollo profesional de los docentes.
- La organización y el funcionamiento de los centros educativos.
- La evaluación y la supervisión del sistema educativo y de los centros.
- La disponibilidad y la utilización adecuada de los recursos necesarios.⁵¹

Adicionalmente:

- Un compromiso con normas y metas claras y comúnmente definidas.
- Planificación en colaboración, coparticipación en la toma de decisiones y trabajo colegiado en un marco de experimentación y evaluación.
- Dirección positiva en la iniciación y el mantenimiento del mejoramiento.
- Estabilidad del personal.
- Una estrategia para la continuidad del desarrollo del personal relacionado con las necesidades pedagógicas y de organización de cada escuela.
- Elaboración de un currículo cuidadosamente planeado y coordinado que asegure un lugar suficiente a cada alumno para adquirir el conocimiento y las destrezas esenciales.
- Un elevado nivel de implicación y apoyo de los padres.
- La búsqueda y el reconocimiento de unos valores propios de la escuela más que individuales.
- Máximo empleo del tiempo de aprendizaje.
- Apoyo activo y sustancial de la autoridad educativa responsable.⁵²

Se puede observar que la OCDE establece puntos importantes que ayudan a construir algunos parámetros encaminados a definir el concepto de calidad educativa. A *grosso modo*, se observan criterios enmarcados en tres grandes categorías a considerar: Esfera pedagógica, Esfera organizativa y Esfera de gestión.

⁵¹ OCDE, *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, 1991, p. 71.

⁵² *Ibid.*, p. 184.

Como se señaló, la calidad de la educación es una realidad compleja y multidimensional, que no resulta directamente accesible. En consecuencia, resulta necesario disponer de instrumentos que nos permitan aproximarnos a ella de manera directa o indirecta, mediante técnicas cuantitativas y cualitativas; el uso y manejo de datos, tasas, porcentajes de respuesta o de acierto, constituyen indicadores valiosos para el sistema educativo o bien para el centro educativo, que permiten su interpretación y diagnóstico, apoyando los procesos de toma de decisiones y orientando la acción.

Es necesario distinguir adecuadamente entre indicadores educativos e indicadores de la calidad de la educación. La diferencia fundamental entre ambos consiste en que los segundos precisan de una definición previa de la calidad y una delimitación de sus principales factores.

De tal forma que, ambos indicadores deben permitir afirmar si se ha conseguido o no los niveles de calidad deseables y esperados, bajo los principios de eficiencia, eficacia y pertinencia.

Una vez afirmado lo anterior, es necesario definir qué se va a evaluar:

A. Aspectos socioeconómicos

En este apartado se evaluará los principales indicadores que den cuenta del estado de la educación, en esta categoría se consideran los indicadores de ingreso, egreso, número de alumnos, profesores, promedio de escolaridad, etc.

B. Recursos

Los recursos, la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos influyen en la forma en que se desarrolla su vida y sus acciones, por ello es de relevante importancia identificar y establecer relaciones entre los resultados de

la evaluación y los recursos educativos con los que cuenta la escuela. Esto implica la capacidad de un centro y del equipo directivo que la dirija, utilizar adecuadamente los recursos con los que cuenta, de crear posibilidades para ubicar más y de utilizarlos en favor de su institución. En este sentido los recursos incluyen:

- **Los recursos materiales** disponibles: Infraestructura, aulas de clase, aulas de recursos, biblioteca, laboratorios, patio, instalaciones deportivas, mobiliario, materiales, instrumentos y herramientas educativas.
- **Los recursos humanos:** del profesorado, experiencia y actitudes del personal en general, capacidad de trabajar en equipo, tiempo de dedicación, capacitación y profesionalización.

C. Procesos

Este aspecto corresponde a todas las acciones que se realizan al interior de la institución educativa, enmarcada dentro de los siguientes ámbitos: gestión, enseñanza y aprendizaje. Para evaluar cada proceso, se han determinado los siguientes criterios:

- **Procesos de gestión directiva administrativa,** labor directiva, organización, funcionamiento de los servicios, relaciones humanas, coordinación y control, etc.
- **Procesos de gestión académica:** Administración del personal docente. Para favorecer la calidad y la mejora de la enseñanza se destacan los siguientes factores:
 - La cualificación y formación del profesorado
 - Los recursos educativos y la función directiva
 - La innovación y la investigación educativa

- La orientación educativa y profesional
- La supervisión educativa
- La evaluación.

En este sentido, podemos entender que una educación de calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad de los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos, así como de su compromiso en la organización y gestión en la que se definan con claridad la estructura, las responsabilidades, los procedimientos, procesos y recursos que se establecen para desarrollar la adecuada gestión de su institución bajo los principios de transparencia y legalidad. Por lo que, se considera indispensable la creación de criterios de calidad mínimos.

Capítulo II

El contexto de la educación en México

1. La educación posrevolucionaria: 1917-1992

Ningún acontecimiento político-social fue más importante en el siglo pasado por sus trascendentales consecuencias, que la revolución iniciada en 1910; gestada lenta y gradualmente por un pueblo casi analfabeto y privado por años de sus más elementales derechos. Fue una lucha en contra del viejo sistema político, que desde la muerte de Juárez en 1872 hasta el gobierno de Porfirio Díaz en 1910, se había caracterizado por cimentar y consolidar una estructura social heredada de la época de la Colonia. Para los inicios de 1900, la dictadura porfiriana ya daba muestras de decadencia, mientras que el país se encontraba en un estancamiento educativo,⁵³ empezando por la educación elemental.

La revolución de 1910 fue un cambio fundamental que convulsionó la vieja estructura del sistema político, derribándolo desde sus cimientos. El pueblo organizado pugnó por transformaciones profundas que tocaran todos los aspectos de la vida; fue ciertamente un periodo lento y complejo, pero una vez superada la primera década, se vislumbraron las consecuencias positivas derivadas del conflicto armado.

Si bien los años de lucha no tuvieron como elemento primordial la educación, fue sumamente significativo que una vez alcanzado el triunfo militar los Constituyentes de Querétaro reflexionaran sobre la importancia y trascendencia que

⁵³ Ello no significa que en nuestro país no existiera precepto alguno acerca de la educación, ya que en la Constitución de 1857 se consignó el principio de la libertad de la enseñanza, la cual, no se encontraba "(...) *toda bajo la inspección del Estado, en la cual los particulares podían abrir escuelas y educar a los niños sin la obligación de tomar por norma los reglamentos del gobierno, ni las disposiciones del municipios, ni tener sobre sí la mirada de la autoridad*". Ver: Concepción Jiménez Alarcón, "Altamirano, ideólogo del magisterio mexicano", en Mario Aguirre Beltrán; Valentina Cantón Arjona (Coordinadores), *Invetio Varia, textos de, desde y para la historia de la educación en México*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1999, p. 7.

tendría la educación para consolidar los avances políticos y sociales en la nueva sociedad y plasmaran entre los primeros artículos de la Constitución, el derecho del pueblo a la educación y la obligación del Estado de impartirla en forma gratuita. A partir de los gobiernos emanados de la Revolución, el objetivo será reducir al mínimo el analfabetismo.⁵⁴ El tamaño del reto era considerable: de los 15´160,369 habitantes del país, eran analfabetos 11´888,693, un 78.40% del total de la población.⁵⁵

En la Constitución de 1917 se establece que la educación en México es un derecho consagrado, en su Artículo 3º, y prescribe que la educación que imparta el Estado será gratuita, laica y obligatoria, además

(...) se obliga, de acuerdo con el artículo 123, a las empresas privadas a organizar escuelas para sus obreros, y para los hijos de éstos y se restaura a los municipios la obligación de fomentar la enseñanza en todos los sitios del país.⁵⁶

Para hacerlo posible, se instituye en 1921 la Secretaría de Educación Pública, designando a José Vasconcelos como responsable de la tarea de llevar la educación a todos los rincones del país, mediante una intensa campaña cultural, “(...) primero la cultura extensiva, después la intensiva”,⁵⁷ en donde la prioridad principal fue tratar de disminuir en el menor tiempo posible el analfabetismo en la población.

Ahora bien, si durante los primeros años de la revolución mexicana, la prioridad asumida por José Vasconcelos fue la alfabetización de la población, ya que hacia ese objetivo se orientaron todos los esfuerzos, en 1934 se da un paso fundamental para intentar consolidar los frutos sociales de la revolución, que se

⁵⁴ *Ibid.*, p. 10. Concepción Jiménez escribe que Ignacio Manuel Altamirano afirmaba que “(...) el analfabetismo existía aproximadamente en un 80%”.

⁵⁵ Guadalupe Monroy Huitrón, *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985, p. 21.

⁵⁶ Guadalupe Monroy, *Op. Cit.* p. 24.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 26.

concretizaría con el esfuerzo socializador del Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), quien implanta una educación con ideología socialista.⁵⁸

En el ámbito educativo y pedagógico, el papel de la educación y por ende de los maestros rurales consistiría -aparte de enseñar a leer, escribir y las operaciones matemáticas elementales- en organizar en comités agrarios a los campesinos y realizar campañas con el objetivo de desaparecer el “fanatismo religioso”. Implantar un sistema de educación socialista fue un verdadero reto, en donde la finalidad:

(...) era orientar a los ideales y actividades de la niñez y juventud mexicana hacia el socialismo, para así dar término a la anarquía ideológica y desorientación que existe en las mismas.⁵⁹

El proyecto de educación socialista instrumentado por Cárdenas fue un esfuerzo por tratar de preservar y consolidar el legado de la Revolución Mexicana al consagrar el papel de la educación pública y de vincular a la educación con el desarrollo del país, mediante la identificación de las necesidades más apremiantes.

Transcurrido el auge socializador, hacia 1942, se comienza a virar gradualmente y abandonar el discurso socialista en todos los ámbitos del país, la educación no quedó al margen de esta tendencia. En ese año se expide una nueva Ley Orgánica de la educación que “(...) modera la orientación socialista de ésta (...) Después de un periodo de cierta continuidad, se inicia una política educativa contraria a la educación socialista y al cardenismo, al lombardismo y al comunismo en la SEP.”⁶⁰

⁵⁸ Alberto Arnaut afirma que la educación desde 1934 asume un carácter socialista, como muestra de ello “A finales de 1934 se reforma el artículo tercero constitucional sustituyéndose la educación laica por la socialista. En medio de la incertidumbre, esta reforma fue un intento por precisar orientaciones ideológicas a la política educativa, con implicaciones más allá del ámbito estrictamente pedagógico”, Ver: “La educación socialista”, en Alberto Arnaut, *Historia de una Profesión. Los maestros de Educación Primaria en México, 1887-1994*, México, Biblioteca del Normalista SEP, 1998, pp. 85-86.

⁵⁹ Casimiro Leco Tomas, *La educación Socialista en la Meseta Purépecha 1928 - 1940*, Morelia, Michoacán, IMCED, 2000, p. 113.

⁶⁰ Alberto Arnaut, *Historia de una profesión, Op. Cit.* p. 92.

Este proceso provocó cambios no sólo en la educación, sino además en el aparato administrativo y por ende, en la vida sindical del magisterio. Con el nombramiento de Jaime Torres Bodet como Secretario de Educación Pública y con la formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en diciembre de 1943, se inicia un nuevo periodo, en el que se abandona definitivamente la orientación ideológica, "(...) primero en el discurso y luego en el texto constitucional."⁶¹

El sistema educativo nacional comenzó así un proceso de adaptación a la nueva situación bajo un contexto de crecimiento constante de la población y una fuerte demanda al sistema. Expresión que se acentúa en el Gobierno del Presidente López Mateos (1958-1964) en el que se implementó el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria (Plan de once años).⁶²

A partir de esa acción, la política educativa se centró en un fuerte impulso para ampliar la cobertura de la educación primaria, aunado al mejoramiento continuo de las condiciones laborales del magisterio (condiciones de trabajo y salarios). Muestra de ello, es que a partir de 1959 todos los maestros federales recibieron aumento en sus percepciones; después se nivelaron las de los federales foráneos con los del Distrito Federal. En este periodo cobra vital importancia el SNTE, ya que impulsó y logró la firma de convenios de nivelación con casi todos los gobiernos de los estados.

A finales de los sesenta, "Ahora la mayoría (de los profesores) tenían título y, por tanto, una plaza definitiva en la SEP; la mayor parte se había formado y estaba trabajando en zonas urbanas."⁶³ Lo que nos habla de la transición de una sociedad rural a una urbana en constante crecimiento como expresión de los cambios experimentados en las políticas económicas (Política de Desarrollo Estabilizador).

⁶¹ *Ibid.*, p. 93.

⁶² *Ibid.*, Uno de los aspectos más importante de este programa fue la edición masiva de los libros de texto gratuitos y la adopción de nuevos Planes y Programas de estudio, medidas que afectaron sensiblemente el trabajo docente.

⁶³ *Ibid.*, p. 119.

Fue hasta la década de 1970 cuando se volvió a hablar de la necesidad de revisar el sistema educativo, sustituyendo al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. Paulatinamente fue creciendo el número de escuelas normales para profesionalizar a la mayor cantidad de docentes en el país. Bajo este proceso, en 1978 se crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

El año de 1978 representa un momento fundamental para el sistema educativo en México, ya que se dan los primeros intentos oficiales de desconcentración, con el establecimiento de delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, como se verá a detalle más adelante. Sin embargo, es importante recalcar que durante la presidencia de Miguel de la Madrid, como parte del proyecto de modernización se sentaron las bases de la descentralización. Proyecto que fue retomado por el gobierno del presidente Carlos Salinas, tal y como quedó plasmado en el Programa Nacional para la Modernización Educativa: 1989-1994.⁶⁴

De esta manera, la educación buscó responder a la problemática que presentó la etapa posrevolucionaria de la nación, en este ámbito. Con relación a ello, Carlos Fuentes afirmó “(...) no cabe duda de que México fue transformado por la educación -pero México, también transformó a la educación-.”⁶⁵

Roger Díaz de Cosío⁶⁶, enumera algunos de los logros más importantes alcanzados en la educación, a partir de 1959:

⁶⁴ “El Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994 (...) se apoya y se distingue de los otros esfuerzos anteriores por su carácter integral, y (...) **la descentralización del sistema educativo.**” (Las negritas son mías). Ver: “México: Programa para la Modernización Educativa 1989-1994”, en *Revista Electrónica Tecnología y Comunicación Educativa del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE)*, México, 14 de octubre de 1989, p. 3.

⁶⁵ Carlos Fuentes, *Por un progreso Incluyente*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997, p. 10.

⁶⁶ Roger Díaz de Cosío, “Una mirada a la educación mexicana y a lo que podría ser”, Fernando Solana (Compilador), en *Educación: Visiones y revisiones*, México, Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Siglo XXI, 2006, pp. 17-18.

Periodo	Logro
1959	Libros de texto gratuitos para la educación primaria, revisados y mejorados en 1973-1975 y en 1992-1994.
1966-1982	Crecimiento y desarrollo de un extenso Sistema Nacional de Educación Tecnológica, desde las Secundarias agropecuarias hasta los Institutos Tecnológicos.
1969	Fundación de la telesecundaria, que con los años se ha convertido en sistema de calidad y eficacia en la atención para las comunidades más remotas.
1970-1980	Inversiones fuertes en la creación y el desarrollo de las universidades. Actualmente existen en todas las entidades y proporcionan a cada estado una gran parte de hombres y mujeres calificados que necesitan.
1972	Establecimiento de los primeros cursos comunitarios de primaria en poblaciones de menos de 200 habitantes, con instructores egresados de la secundaria, a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo.
1973	Fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Colegio de Bachilleres.
1973	Se promulga la nueva Ley Federal de Educación, donde se reconoce la validez de los Sistemas Abiertos, pudiéndose acreditar lo aprendido mediante exámenes no aplicados por el maestro de grupo.
1975	Se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos.
1978	Se instituye el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)
1979	Fundación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).
1981	Se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

2. Marco constitucional: El Artículo 3º

El Sistema Educativo Nacional se rige por la Constitución de 1917 a través del Artículo 3º Constitucional, mismo que se ha reformado varias veces ante la necesidad de hacer más eficiente el sistema educativo, responder a las necesidades imperantes y a las condiciones políticas, económicas y sociales del país.⁶⁷ No es objeto del presente estudio hacer un análisis exhaustivo acerca de la historia del

⁶⁷ El Artículo 3º constitucional ha sido reformado en virtud de las necesidades políticas y de gobernabilidad propias del contexto histórico, sobre ello Margarita Zorrilla Fierro y Bonifacio Barba Casillas, establecen "Que el sistema educativo es concebido, se desarrolla y funciona en el marco de la administración pública", Ver: Margarita Zorrilla Fierro y Bonifacio Barba Casillas, "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores", en *Fronteras Educativas*. Portal, México, ITESO, 2002. Ver documento en: <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>.

Artículo 3º de nuestra Carta Magna, sin embargo, se considera pertinente presentar algunos aspectos que han resultado decisivos en la conformación del sistema educativo; veamos a continuación algunas de las reformas más importantes:

La primera reforma se realizó el 13 de diciembre de 1934. En ella se puntualizó que la educación que impartiría el Estado sería socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa, “en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. Establece la obligatoriedad de la educación primaria. Prescribe que la educación primaria, secundaria y normal sólo podrá ser impartida por el Estado -Federación, Estados y Municipios- pero instituye las condiciones mediante las cuales se otorgaría a los particulares autorización para impartir estos mismos grados educativos. Además, estipula la necesidad de generar leyes que permitan la distribución de la función social de la educación entre los distintos niveles de gobierno.

La segunda reforma se formalizó el 30 de diciembre de 1946 y planteaba que la educación que impartiría el Estado -Federación, Estados y Municipios-, tendería a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentaría en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El criterio que orientaría a dicha educación se mantendría por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, combatiría la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Plasma asimismo, el primer concepto de democracia en nuestra Carta Magna al señalar: “a) 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.”⁶⁸ Además, prohíbe la intervención de las “(...) corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades

⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 30 de diciembre de 1946, p. 3.

educativas (...)” en los planteles en donde se impartía “(...) educación primaria, secundaria y normal y las destinadas a obreros o a campesinos (...)”⁶⁹

La tercera reforma se efectuó el 9 de junio de 1980 y tuvo por objeto normar las condiciones en las que ejercerían su autonomía las universidades y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo con los principios del mismo artículo; respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de ideas.

La cuarta reforma se materializó el 28 de enero de 1992; legaliza la intervención en la educación privada de los capitales provenientes de las corporaciones religiosas,⁷⁰ especificando las condiciones para tal efecto. Prescribe en su fracción IV que la educación que impartan los particulares será “(...) con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo (...)”

La quinta reforma se hizo el 5 de marzo de 1993; en ésta se hace obligatoria la educación secundaria y se precisa que el Ejecutivo Federal determinará los Planes y Programas de estudio de los niveles de Primaria, Secundaria y Normal para toda la República, pero para tales efectos “(...) considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.”

La sexta Reforma efectuada el 12 de noviembre de 2002, integra la educación preescolar a la educación básica obligatoria y de igual forma, confiere al Ejecutivo Federal la determinación de sus Planes y Programas.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Se puede afirmar, ya que se observa en dicha reforma que a los particulares no se les ratifica el respeto a la fracción I (del mismo artículo) que prescribe que la educación será laica y ajena a cualquier doctrina religiosa. Por otro lado, las “relaciones nicodémicas” que mantenía el gobierno con la Iglesia permitía la existencia de “Colegios” que eran manejados (velada o abiertamente) por grupos religiosos, mayoritariamente por monjas, desde mucho antes de esta reforma constitucional.

La séptima y última reforma realizada fue el 10 de junio de 2011, adiciona a su párrafo segundo que la educación que imparta el Estado deberá fomentar además “(...) el respeto a los derechos humanos (...)”

Actualmente, el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) 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;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta 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 inicial y a 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.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. 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.⁷¹

Ahora bien, el derecho a la educación y las condiciones en que se debe otorgar este servicio se establecen en los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentación se encuentra en la *Ley General de Educación* (LGE).

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Versión vigente en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultado en enero de 2012.

3. El desarrollo histórico de la profesión docente en México 1917-1992

La historia de la profesión magisterial en México es el reflejo de la constante lucha por el reconocimiento social de su función, la cantidad y calidad de su preparación profesional y de la mejora de sus condiciones laborales y salariales. Por otro lado, debido a la importancia social y política que conlleva su actividad, el magisterio ha sido el terreno en donde se han enfrentado diversas concepciones ideológicas que han llevado a distintos actores políticos a buscar su alineamiento y control.⁷²

Durante el porfiriato se inicia a planear un sistema nacional de educación primaria “uniforme, laica, obligatoria y gratuita” a través de un proceso de centralización en las entidades federativas y después en toda la República. Para ello, se fundan dos normales bajo el auspicio y control del Gobierno Federal en la capital mexicana; proceso que se repite en la mayoría de los estados. Esta acción es de suma importancia porque:

Así culmina al cambio de siglo la transformación de la profesión docente, de una profesión gremial y casi libre a una profesión “de Estado”, primero bajo la dependencia laboral de los ayuntamientos y luego de los gobiernos de los estados (aunque en diversos grados) y del gobierno federal (aunque hasta entonces limitados al Distrito Federal y los territorios federales).⁷³

Durante el periodo 1920 – 1928 los maestros rurales alcanzarán una gran importancia debido a la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que tendría jurisdicción en todo el país. A pesar de la resistencia al centralismo por parte de algunos estados y ante la urgencia de brindar educación a toda la República, el Gobierno Federal estableció numerosas escuelas rurales en todo el territorio nacional. El conocimiento de la región y el liderazgo en las

⁷² Para mayor información consultar: Alberto Arnaut, *Historia de una profesión, Los Maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, Biblioteca del Normalista SEP, México, 1998.

⁷³ *Ibid.*, p. 204.

comunidades fue la característica que se privilegió, por encima de la mayor escolaridad, para el reclutamiento de la planta docente.⁷⁴

Tal hecho, provoca la generación de dos bloques de maestros: el de los egresados de las distintas normales, que se concentrarán en su gran mayoría en las capitales de las entidades federativas, y la de los maestros rurales, que lo harán en las comunidades de bajo desarrollo. Los profesores normalistas verían el reclutamiento de docentes sin preparación profesional como una forma de llevar al fracaso a la educación pública y al desprestigio a la profesión docente; en sentido contrario, el magisterio rural se transformaría, en la década de los treinta, en el normalismo posrevolucionario conforme iban egresando de las normales rurales⁷⁵ y de los diversos programas que establecieron las autoridades locales y federales para profesionalizar, normalizar y nivelar laboralmente al magisterio en servicio.

Las diferencias entre los dos grupos de maestros (normalistas y rurales) eran que los urbanos eran considerados como “(...) conservadores o reaccionarios, verbalistas, inflexibles y reacios a la introducción de nuevos métodos de enseñanza”;⁷⁶ en cambio, los rurales eran reconocidos como “(...) revolucionarios, partidarios de la escuela popular y, en consecuencia, aliados a la obra educativa del nuevo régimen.”⁷⁷

Las divergencias entre los profesores urbanos y rurales seguirán durante varios años (1928-1943) como consecuencia de la expansión centralizadora iniciada por la SEP. La falta de crecimiento de los sistemas estatales permitió la incorporación de un gran número de docentes al sistema federal, debido principalmente a los mejores salarios que mantenía; generándose en consecuencia,

⁷⁴ *Ibid.*, p. 58. Arnaut afirma que la mayoría de estos maestros habían estudiado sólo la primaria elemental de 4 años. Tal contratación respondía a la escasez de personal, a la resistencia de los normalistas para incorporarse al sistema federal y al criterio oficial de que los pedagogos no eran los docentes más apropiados para la enseñanza popular.

⁷⁵ La primera Normal Rural, de las 10 que existirían al final de la década de los 30, fue fundada el 22 de mayo de 1922 en Tacámbaro, Michoacán.

⁷⁶ Alberto Arnaut, *Op. Cit.*, p. 59.

⁷⁷ *Ibid.*

lenta pero sólidamente, las condiciones para la unidad patronal del magisterio nacional.

El año de 1938 representa un cambio en la forma de organización sindical de los trabajadores⁷⁸ al expedirse, el 5 de diciembre, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que daría origen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que reconoce el derecho de los empleados públicos de agruparse en sindicatos, pero les impone constituir un sindicato por unidad burocrática y que éste sólo podrá integrarse a la FSTSE, prohibiéndoles cualquier vínculo orgánico con alguna central obrera o campesina.⁷⁹

Con el fin de normalizar la relación política y laboral de la SEP con los maestros y con su representación sindical, el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) a través de su Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, reconoce la representación legal del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) otorgada por el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.⁸⁰

⁷⁸ Alberto Arnaut, *Op. Cit.* pp. 86-87. En los años 30's e inicio de los 40's, varios grupos se disputaban el control sindical de los maestros: en términos generales, dichos grupos correspondían a cada una de las áreas administrativas de la SEP y a cada uno de los perfiles profesionales de los docentes en servicio: el de los profesores primarios federales de la capital de la República, que dependía de la Dirección de Educación Primaria del DF; el integrado por los profesores dependientes del Departamento de Enseñanza Rural (posteriormente Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios) mayoritariamente integrados en la Confederación Mexicana de Maestros (CMM) formada inicialmente por los directores e inspectores federales de educación en los estados; un tercer grupo conformado por el personal de las Misiones Culturales y de las Escuelas Normales Rurales y Regionales Campesinas (quienes en 1935 fundarían el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza Superior Campesina (SUTEC).

⁷⁹ *DOF*, 5 de diciembre de 1938. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. "Art. 45. Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas (...); "Art. 46. Dentro de cada unidad, sólo se reconocerá la existencia de un solo sindicato (...); "Art. 55. Son obligaciones de los sindicatos: I. (...) IV.- Patrocinar y representar (...). Los sindicatos podrán federarse, y en este caso, continuarán formando la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de los mismos que será reconocida por el Estado."; "Art. 56. Queda prohibido a los sindicatos: I. (...) V. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas."

⁸⁰ *DOF*, 5 de diciembre de 1938. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. "Art. 50. Los Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado serán registrados por el Tribunal de Arbitraje (...); "Art. 61. Todos los conflictos que surjan entre la Federación y los sindicatos, o sólo

Durante estos años, se frena el contenido ideológico de los Planes y Programas de las escuelas normales federales; el de las normales rurales se equipara con el de las urbanas federales. Los Planes de estudio de enseñanza primaria rural y urbana también moderan sus contenidos ideológicos y se encauzan hacia la uniformidad. Estos cambios afectan especialmente a los profesores rurales, quienes ven reducidas radicalmente sus actividades extraescolares que los vinculaban con las comunidades. En este nuevo contexto político, las normales rurales continúan siendo un reducto de la izquierda magisterial.

Ante el problema profesional y laboral de cerca de 18,000 maestros, la mayoría rurales (más del 50% de la plantilla), que carecían de título de profesor de Educación Primaria, la SEP se enfrenta al dilema de despedirlos o reemplazarlos. Al descartarse ambas opciones, se decide por una tercera: en 1944 se funda el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), que sería llamado la escuela normal “más grande del mundo”. Entre 1950 y 1958 se titulan en el IFCM más de 15,000 docentes en servicio, casi todos en cursos por correspondencia.⁸¹

El SNTE fortalece su influencia a través de las demandas niveladoras que vienen fortalecidas con la creación del IFCM. La acción del Instituto permite la homologación de los docentes rurales con los urbanos en varias formas: titula a quienes carecían de este requisito; logra la basificación de quienes no tenían su seguridad laboral, les permite ingresar al escalafón y consigue que los Títulos del IFCM tengan el mismo valor curricular y escalafonario que las otras escuelas normales.

Al existir sólo un Sindicato, la profesión magisterial se convierte en un asunto exclusivo entre el Gobierno Federal (por medio de la SEP) y el SNTE. En la

entre éstos, serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje.”; “Art. 92. El tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado deberá ser colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados.”

⁸¹ Alberto Arnaut, *Op. Cit.* pp. 95-97.

medida que se expandía el sistema educativo se fortalecía el poder del SNTE y se debilitaba el de la SEP. Jaime Torres Bodet (Secretario de Educación Pública 1943-1946; 1958-1964) afirmó que:

En 1921 Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza; en 1943 imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas, y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.⁸²

Durante la década de los setentas, la educación secundaria es “invadida” por personal docente carente de formación especializada. Tal hecho se convirtió en una preocupación para el SNTE y para los normalistas. En 1974, un estudio sobre el sistema de formación del magisterio de educación secundaria arrojaba los siguientes datos: 48% con estudios de Normal Superior e instituciones afines; 52% con estudios distintos a la formación docente o carentes de formación profesional; entre ellos se subdividían en: a) Profesionistas de diversas especialidades (carentes de formación pedagógica); b) Profesionistas sin formación normalista pero con experiencia en educación primaria; c) Profesores de educación primaria incorporados al nivel de secundaria y, d) Profesores sin preparación o con estudios superiores incompletos.⁸³

La Escuela Normal Superior de México, fundada en 1942, había sido incapaz de atender la creciente demanda de docentes para la educación media. Este hecho permitió la multiplicación y expansión de Normales Superiores en diversas partes del país (para 1974 ya existían 27 planteles, entre estatales y particulares,

⁸² Citado por Isidro Castillo, *México: sus revoluciones sociales y la educación*, tomo 4, México, Gobierno del estado de Michoacán, 1976, pp. 130-132.

⁸³ Escuela Normal Superior de México, “El maestro: formación, actualización y perspectivas profesionales”, en *Seminario regional, SEP, Educación media básica*, La Paz, junio de 1974, p. 268.

para la formación de profesores de educación media). Progresivamente, las normales superiores se fueron convirtiendo en una especie de IFCM para los maestros de primaria titulados y los profesionistas no titulados que laboraban en secundarias, con la diferencia que en su gran mayoría no tuvo un inicio de excelencia y el apoyo económico por parte del gobierno federal.⁸⁴

Ya desde los años 40, la SEP y el SNTE habían intentado de diferentes formas que la profesión magisterial tuviera el mismo rango que las demás carreras universitarias. Es decir, se buscó que el Título de profesor de primaria fuera equivalente al de abogado, médico, etc. A pesar de que ya existía la propuesta de que quienes desearan ingresar a las escuelas normales contaran con el bachillerato, la decisión fue pospuesta durante casi cuarenta años.

El 26 de agosto de 1975, por acuerdo número 11298, expedido por el Secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahúja, se reforman los Planes y Programas de Educación Normal al generarse la Carrera de Profesor en Educación Primaria y Bachillerato en el área de Ciencias Sociales. Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 24 de febrero de 1978 se publican los ajustes al Plan de Estudios de Educación Normal Primaria generados en 1975, por medio de acuerdo de fecha 5 de enero de 1978, emitido por el Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales. Ambos planes se integraban de 8 semestres y era requisito previo la educación secundaria.

Para la década de los 70's el magisterio mostraba grandes cambios en cuanto a su extracción sociodemográfica: de un cuerpo mayoritariamente originario del ámbito semirural o semiurbano, se integraba cada vez más por quienes presentaban una extracción social de las áreas urbanas y que eran producto del normalismo. La proporción de quienes eran formados en escuelas privadas, de primaria y superior, que se encontraban en las principales ciudades de la República, crecía ampliamente. Esto respondía a varios factores, pero principalmente a la

⁸⁴ Alberto Arnaut, *Op. Cit.* pp. 134-135.

revaloración económica del trabajo docente, a las políticas de contracción de la matrícula en las normales federales y el poco apoyo que otorgaba el Gobierno Federal a sus escuelas normales rurales.

Durante la *II Conferencia Nacional de Educación*, realizada en Oaxtepec, Morelos el 9 de octubre de 1970, el SNTE presenta la propuesta de una universidad que tuviera como objetivo la profesionalización del magisterio. Durante la campaña del candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), José López Portillo y Pacheco, el SNTE insiste en su propuesta en favor de la creación de dicha universidad, logrando el compromiso del entonces candidato. El 25 de agosto de 1978, se crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) por medio de un decreto signado por el ya Presidente de la República, López Portillo, que es publicado en el DOF de fecha 29 de agosto de 1978.⁸⁵ La UPN nace con dos sistemas: uno escolarizado y otro a distancia. Al primero pueden ingresar quienes hayan egresado de las escuelas normales y del bachillerato general y, al segundo, los docentes en servicio.

El 23 de marzo de 1984 el DOF publica el Acuerdo signado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado que en su Artículo 1º establece que “La educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura.” Para tal efecto, los aspirantes deberán haber acreditado previamente los estudios de bachillerato (Artículo 2º).

Posteriormente, el 8 de junio de 1988, el DOF publica los acuerdos 133, 134 y 135, signados por el Secretario de Educación Pública, Miguel González Avelar, que establecen los planes de estudio para la formación de docentes de preescolar, primaria y educación media, respectivamente, a nivel de Licenciatura.

El Gobierno Federal implanta el 13 de mayo de 1987 el *Esquema de Educación Básica* (EEB), por el cual se creaba un sistema de incentivos mediante el

⁸⁵ Para mayor información ver: <http://licenciaturas.upnlapaz.edu.mx/UPNBCS.html>.

otorgamiento de un estímulo para el desarrollo de actividades de fortalecimiento escolar, como vía para mejorar el desempeño docente. Surge ante la demanda del SNTE del tiempo completo para los maestros de educación básica. Sus lineamientos establecen que los profesores dediquen una parte de su carga horaria a la realización de actividades cocurriculares (mejorar aspectos de diseño, operación y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje).⁸⁶

Uno de sus efectos inmediatos fue el aumento de la inscripción de los docentes en servicio a los programas de licenciatura ofrecidos por el Sistema de Educación a Distancia de la UPN, que había sufrido una caída considerable en el sexenio anterior. Sin embargo, tuvo poco efecto en la inscripción de los bachilleratos pedagógicos⁸⁷ que se habían establecido como requisito para ingresar a los estudios normalistas, matrícula que continuó el descenso iniciado a principios de la década.

La firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, y los subsecuentes acuerdos estatales contraen beneficios económicos para los docentes de educación básica por medio de dos rubros: el salario profesional y la Carrera Magisterial. Con relación al primero, el concepto se fue definiendo progresivamente, significaba un trato especial en materia salarial para el magisterio con relación al resto de los asalariados. Para 1993, la mayoría de los maestros ya había logrado alcanzar alrededor de cuatro salarios mínimos generales del país.

3.1 Una perspectiva sociológica de la función docente en México

Desde una perspectiva sociológica, la historia de la profesión docente en

⁸⁶ Para mayor información ver: <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad12/6basi.htm>.

⁸⁷ Los Bachilleratos pedagógicos fueron creados el 23 de marzo de 1984 por Acuerdo publicado en el DOF, relativo a la Educación Normal como Licenciatura, que en su artículo 6º establece: "Serán establecidos centros de bachillerato, conforme a planes y programas específicos, en zonas de influencia de las escuelas normales rurales y experimentales que no cuenten con este servicio educativo." Sus planes y programas se establecieron el 31 de agosto de 1984, publicándose en el DOF, el Acuerdo número 113 que establecía la estructura Curricular del área psicopedagógica del Bachillerato Pedagógico; abrogándose dicho acuerdo y cambiando la denominación de *Bachillerato Pedagógico* a *Centros de Estudios de Bachillerato*, con una nueva estructura curricular, el 11 de abril de 1991 por Acuerdo número 159, publicado de igual forma en el DOF.

México, ha oscilado entre una actividad que se desarrolla desde un plano necesariamente vocacional, hasta una función obligadamente profesional.

La vocación tiene tres componentes básicos. El primero, es una cuestión innata, es decir, la docencia es una respuesta a un “llamado”, no el resultado de una elección racional. Desde esta perspectiva, “maestro se nace” y el dominio de ciertos conocimientos básicos (contenidos, métodos, etc.) solamente complementa o encauza una especie de destino. Esta idea de vocación es una especie de secularización de la vieja idea religiosa de la vocación sacerdotal, entendida como una misión que se realiza por sujeción a un orden superior. El sacerdocio es la figura arquetípica que tiñe luego a otros oficios secularizados, entre ellos, el de maestro.⁸⁸

El segundo componente de la vocación como “tipo ideal” es el desinterés o la gratuidad. Una actividad que se define como eminentemente vocacional tiene un sentido en sí misma y no puede ser sometida a una racionalidad instrumental. Desde este punto de vista, el docente por vocación hace lo que tiene que hacer (educar, enseñar, etc.) sin exigir, de cierta manera, contraprestación alguna. Por lo tanto, la vocación es sinónimo de entrega, de generosidad y llegado el caso, de sacrificio. El docente está convencido de que tiene que cumplir con su misión.

La idea de profesión tiene otro significado. Es el resultado de una elección racional, es decir, de un cálculo consciente y no una respuesta a un “llamado”. El profesional se caracteriza por la posesión de una serie de conocimientos que por lo general requiere un período de formación más o menos prolongado, por lo general, realizada en una institución especializada. Este componente cognitivo es dominante en la definición del profesional. Por otra parte, el profesional consagra la mayor parte de su tiempo de trabajo a esa actividad y obtiene de ella los recursos necesarios para su propia reproducción social. En otras palabras, una actividad profesional es una actividad interesada, sometida a una racionalidad medio-fin. Por eso se dice que

⁸⁸ Emilio Tenti Fanfani, *El arte del buen maestro. El oficio del maestro y el Estado Educador: ensayos sobre su génesis y desarrollo en México*, Segunda Edición, Pax México-Librerías Carlos Césarman, México, D.F., 1989.

el profesional vive del trabajo que realiza.⁸⁹

Es posible afirmar que vocación y profesión no son términos necesariamente contradictorios, sino que son complementarios. Por lo general, un trabajo bien hecho es obra de alguien a quien le gusta lo que hace, que encuentra satisfacción haciendo lo que hace (vocación) y que al mismo tiempo espera una recompensa por el trabajo realizado, ya que vive “de él” (profesión). Por lo que, la figura del docente por vocación y la del docente profesional establecen un espacio de posibilidades donde ambos componentes pueden convivir en proporciones desiguales.

En el momento inicial de la actividad magisterial, el contenido vocacional tiende a predominar sobre el componente profesional. Sin embargo, el “equilibrio de poder” entre ambos componentes varía en función de las circunstancias que se van presentando a lo largo del ejercicio de su actividad.

En la actualidad, la cuestión continúa siendo si el elemento estrictamente “vocacional” es el que predomina en el cuerpo docente de nuestra nación. En todo caso, el magisterio tiende a ser tan vocacional como cualquier otra actividad (la medicina, la ingeniería o el derecho). Sin embargo, existen indicios de que la idea de vocación todavía se encuentra mayormente presente entre los docentes que en el resto de las ocupaciones modernas.⁹⁰

Varios factores contribuyen al agotamiento de la vocación. El primero de ellos tiene que ver con el efecto de la relación entre la complejidad creciente del trabajo docente y el crecimiento de los conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para realizarlo con éxito. Una muestra de ello es la continua expansión de

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Tanto la vocación como la profesionalización revierten una fundamental importancia en la labor docente; ejemplifico: si en un grupo de 40 alumnos uno o dos de ellos se niegan a aprender, serán posiblemente sólo dos alumnos quienes no lo hagan, en cambio, -siguiendo el ejemplo- si en el mismo grupo un docente no quiere o no sabe enseñar (no importando necesariamente los conocimientos que él posea), serán 40 los alumnos que no aprendan.

la formación inicial de los profesores. Un maestro más profesional es un maestro mejor calificado, es decir, alguien que usa conocimiento cada vez más complejo y formalizado y cuyo dominio efectivo requiere un esfuerzo cada vez más significativo (en términos de tiempo y recursos).

Un factor que juega en contra de la profesionalización docente es la combinación de exclusión social con inclusión escolar. En nuestro país, el Artículo 3º Constitucional establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación.” por lo que a partir de 1921, fecha en que se crea la SEP, inicia un proceso de masificación de la escolarización de las nuevas generaciones sin haber atendido previamente las condiciones sociales que determinan el aprendizaje o en qué grado el contexto sociopolítico afectaría al hecho educativo en lugares específicos.

Tal masificación generó en gran medida que exista “(...) siempre una distancia entre la imagen ideal que los docentes se hacen de su vocación y de su función, y la realidad de su práctica, a menudo decepcionante, dado el estado de los alumnos y de la sociedad.”⁹¹ Cabe mencionar, que muy pocas escuelas cuentan con la infraestructura y el equipamiento necesarios y el panorama se complica si se tiene en cuenta que, por lo general, la sociedad tiende a esperar más de lo que la escuela es capaz de producir.

El desfase entre el conocimiento y las competencias que pueden movilizar los docentes y los problemas que deben atender en el salón de clases convierten a la docencia en una profesión que cada vez compromete más a la vocación y no tanto a la profesión. La inversión-producto personal en la tarea puede ser gratificante, pero también puede ocasionar situaciones de depresión, en especial cuando no se cuentan con las competencias y/o condiciones de trabajo adecuadas y por lo tanto no se alcanzan los resultados esperados.

La evidencia empírica indica que subsiste una contradicción entre el ideal

⁹¹ *Ibid.*

de la igualdad de resultados de aprendizaje y la realidad de la desigualdad de las posiciones sociales (ocupación, estatus, dinero, etc.).⁹² Esta contradicción entre los ideales y las realidades objetivas obliga a preguntarse continuamente para qué sirve la educación en una sociedad con altas tasas de desempleo, subempleo y un mercado de trabajo que ofrece pocas posibilidades –y pobres salarios- a quienes han elegido el desarrollo académico.

En la práctica educativa, la crisis social tiende a ser percibida como crisis moral. Los problemas de disciplina, la violencia escolar, los desórdenes, la poca predisposición al esfuerzo, la falta de interés, etc. son la expresión de los defectos de la educación. Los docentes ven amenazada su identidad y tienden a sentirse obligados a convertirse en trabajadores sociales, “educadores” y psicólogos.

Hoy tienden a desaparecer las condiciones sociales sobre las que se construía la autoridad escolar. El debilitamiento de las instituciones (estamos ya lejos de la escuela como “templo” y el magisterio como “apostolado”), que obedece a un conjunto complejo de causas que deja a los docentes la responsabilidad de construir cotidianamente su autoridad ante los alumnos, las familias y la comunidad. No basta el “nombramiento” y la ocupación de un puesto en la institución para dar por descontado el reconocimiento, la valoración y la credibilidad.⁹³

Las diferentes relaciones entre viejas y nuevas generaciones también impactan la vida cotidiana de los docentes, en tanto agentes sociales encargados de acompañar el crecimiento de la infancia y la adolescencia. Estos cambios tienen varias manifestaciones. En primer lugar, afectan las relaciones de poder, ya que los niños y jóvenes, ahora son reconocidos como sujetos de derechos específicos y demandan en forma creciente su vigencia efectiva en todos los ámbitos donde transcurre su existencia. Hoy muchos docentes no encuentran siempre las

⁹² En México, una persona con éxito académico no lo lleva consecuentemente a obtener el reconocimiento social o económico.

⁹³ La imagen del maestro, en varias entidades (Oaxaca, Guerrero y Michoacán, principalmente) se ha ido deteriorando con el paso del tiempo, hasta ser vistos como carentes de preparación, flojos y “demasiado” politizados.

soluciones adecuadas para garantizar el reconocimiento y la autoridad pedagógica ante sus alumnos. Se espera que el establecimiento de un orden democrático sea un orden coproducido, no impuesto; es decir, que cuente con la cooperación y participación activa e institucionalizada de los alumnos.

Por otro lado, a los cambios en las relaciones entre viejas y nuevas generaciones hay que agregar aquellas transformaciones que ocurren en el campo de las estructuras y dinámicas de la institución familiar. En el momento fundacional del capitalismo (mediados del siglo XIX) se privilegió el desarrollo de un tipo de familia ideal, nuclear, con un claro dominio masculino, relativamente estable, etc. Este tipo de familia asumió determinadas responsabilidades con relación a la escuela y el proceso de aprendizaje de los niños. Ciertas cosas le correspondían a la familia y otras a la escuela. La primera se hacía cargo de la contención afectiva, la alimentación, la generación de valores básicos de comportamiento, etc. incluso las familias populares que enviaban a sus hijos a la escuela se hacían responsables (y debían estar en condiciones de hacerlo) de acompañar el trabajo de aprendizaje de sus hijos.⁹⁴

En la actualidad el panorama social ha cambiado profundamente. Pocas familias se acercan a ese ideal hegemónico. Las familias no acompañan el aprendizaje de los alumnos, mantienen una actitud pasiva y se despreocupan por lo que sucede en la escuela, no participan, etc. La instrucción escolar no se puede apoyar en el trabajo educativo de los padres.⁹⁵ Los docentes oscilan entre la queja por la falta de participación de los padres o por el intervencionismo que en muchos

⁹⁴ Entre los docentes platicamos cómo hace unos 20 años, los padres no sólo permitían sino que sugerían al docente le “diera sus buenas nalgadas” a sus hijos cuando éstos se portaran mal. Actualmente el marcar con un “tache” un examen o en su cuaderno del educando, incluso usar tinta roja para hacer observaciones en el propio cuaderno, se considera un “ataque psicológico” al alumno.

⁹⁵ Una de las razones por las cuales va en decremento la participación de los padres en la educación de sus hijos, es indudablemente la incorporación de la mujer al mundo laboral. Los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2009 arroja que trabajan en México 75.4 millones de personas, de las cuales 40.5 millones son mujeres y 34.9 millones son hombres. Además, que de 1990 a 2005 la cantidad de hogares con jefatura femenina se duplicó, al pasar de 2.8 a 5.7 millones, siendo 23.1% del total de los hogares en 2005. Para mayor información ver: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/03/07/mujeres-trabajan-18-horas-mas-que-hombres>.

casos juzgan excesivo y que constituye un obstáculo para su propio trabajo. El resultado es un aumento en el grado de dificultad y complejidad de trabajo docente que muchas veces produce una sensación de malestar e impotencia que indudablemente afecta la identidad tanto vocacional como profesional de los trabajadores de la educación.

4. La Secretaría de Educación Pública (SEP)

La Secretaría de Educación Pública, se fundó el 25 de septiembre de 1921 durante el gobierno de Álvaro Obregón como parte de la Administración Pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y del Departamento de Bellas Artes.

Sin embargo, su historia como organismo rector de la educación data de 1905 durante la dictadura porfirista y su nombre inicial fue Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA). Si bien el periodo porfirista no se caracterizó por una intensa política educativa, en este periodo se sentaron las bases de lo que sería el sistema educativo, para ello baste recordar los nombres de dos de sus Secretarios más notables: Manuel Barranda y Justo Sierra, quienes bajo las influencias positivistas se dieron a la tarea de organizar un sistema educativo con apego a los preceptos establecidos de la constitución de 1857.

A pesar de que Justo Sierra en todo momento se manifestó como partidario de la implementación de un sistema educativo de carácter nacional que llevara la educación a todos los rincones del país, este sueño no logró consolidarse, sobre todo si consideramos que en ese tiempo se afirmaba que “Los presupuestos dedicados a los servicios (educativos) son insignificantes con otros ramos de la administración pública”.⁹⁶ Aunado a esto, la falta de voluntad política y las prioridades establecidas por los gobiernos porfiristas.⁹⁷

⁹⁶ Guadalupe Monroy Huitrón, *Op. Cit.*, p. 19. Los paréntesis son míos.

⁹⁷ Como se afirmó en el apartado de *La educación posrevolucionaria*, la educación se basaba en el principio de libertad de enseñanza, debido a la casi nula regulación por parte de los gobiernos

El ideal de educar a la población encontró en José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública (1921-1924) a uno de sus pilares más importantes, a quién se debe la creación del incipiente sistema educativo nacional. La tarea fue titánica; hubo que iniciar todo: desde las más elementales construcciones para albergar a profesores y alumnos, bancos y pizarrones, hasta el ordenamiento de sistemas, métodos y programas. Así, se intentó llevar la escuela hasta las más lejanas aldeas, al campo, a las minas, a las comunidades indígenas, a las fábricas; se capacitó al maestro a través de las escuelas normales rurales, se multiplicaron escuelas agrícolas e industriales y hubo libros de texto para todos.

En sus inicios, la actividad de la SEP se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas que en conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperó también las mejores tradiciones de la cultura universal.

Como ya se anotó, el Artículo 3º constitucional ha tenido, a partir de 1917, varias reformas importantes que han impactado directamente a la SEP, modificando, ajustando y adicionando funciones y facultades en virtud de los gobiernos y de las necesidades sociales para responder a los nuevos retos que la han llegado a conformar tal y como hoy la conocemos.

Así, la SEP ha sido la responsable de administrar y dirigir la educación en nuestro país. En este contexto, además de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y la educación media superior (bachillerato), varias instituciones educativas privadas (incluso de instrucción profesional media, es decir, de enseñanza técnica industrial) se han incorporado.

estatales. La participación gubernamental era marginal considerando las condiciones existentes: "(...) el aislamiento, la dispersión y la diversidad étnica, política, económica, y geográfica del país". Alberto Arnaut, *La federalización educativa*, Op. Cit. p. 30.

Con relación a la educación superior, se encuentra representada principalmente por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) –organismo desconcentrado de la SEP- que además brinda Educación Media Superior Técnica, Superior, Posgrado e Investigación. Asimismo, se encuentran incorporadas a la SEP otras instituciones como el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Consejo Nacional de la Cultura y la Artes (CONACULTA) y la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST).

Bajo el contexto anterior, la Secretaría de Educación Pública se ha dado a la tarea de adaptarse a las nuevas condiciones y necesidades del país, a los intereses de los gobiernos en turno, a las tendencias pedagógicas, así como a las condiciones políticas, económicas y sociales.

5. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

A diferencia de la clase obrera, los trabajadores de la educación no se concentraban en unidades numerosas de trabajo, sino dispersos y a grandes distancias. Tal hecho no permitía fuertes vínculos, por esa razón su desarrollo organizativo se presentó en forma relativamente lenta. Sin embargo, las condiciones económicas posteriores a la revolución de 1910, provocarán que en múltiples ocasiones los municipios, los estados y el Gobierno Federal (en quienes recayó la responsabilidad de brindar educación) carecieran de recursos para el pago de salarios de los trabajadores de la educación, lo que generaría descontento y, a su vez, motivaría la integración de numerosas organizaciones gremiales. Se considera importante conocer muy brevemente las más significativas.

Uno de los movimientos sociales que detona el desarrollo del sindicalismo magisterial fue la huelga de mayo de 1919. En ese año, el Gobierno Federal dejó de pagar los salarios de los docentes de la capital de la República, ya que dejaba en manos de los municipios distritenses la responsabilidad de hacerlo. Ante la imposibilidad (sólo 2 de los 11 ayuntamientos, San Ángel y Tacubaya, manifestaban

tener los recursos para tal efecto) la Liga de Maestros del Distrito Federal estalla en huelga el 13 de mayo del mismo año.⁹⁸

Posterior a la creación de la SEP, en 1921, y al iniciarse la expansión del sistema educativo, Vicente Lombardo Toledano encabeza en 1930 la Federación Nacional de Maestros (FNM), que se había integrado gracias a la celebración del Primer Congreso Nacional de Educación Primaria, convocado por la Confederación Nacional Obrera Mexicana (CROM) en la ciudad de México. Tal hecho impulsó la organización de trabajadores de la SEP en las entidades federativas.

La Confederación Mexicana de Maestros (CMM) nace el 21 de marzo de 1932 en Guadalajara, Jalisco; promovida por la Unión de Directores e Inspectores de Educación Federal en los Estados, siendo electo como secretario general Ramón G. Bonfil.

Los grupos de izquierda se ven fortalecidos con la conformación, el 21 de abril de 1935, del Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE), quedando establecido en el *Pacto de Solidaridad* que le dio origen que "(...) apoyaría todas las luchas que los obreros, campesinos y demás capas explotadas de la sociedad libren en contra de sus explotadores."⁹⁹ Se proponía asimismo, "(...) un salario mínimo de cuatro pesos, homologación de maestros rurales y urbanos, seguro social, leyes de inamovilidad y escalafón (...)"¹⁰⁰

El Primer Congreso Nacional de Unión Magisterial se celebró en la capital de la República del 8 al 15 de diciembre de 1935. Contó con 404 delegados provenientes del FUNTE, del FNM y de la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM); concluyendo con la integración de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE) que afirmaba

⁹⁸ Gerardo Peláez Ramos, *El Sindicalismo Magisterial 1935-1943*, México, D. F., SNTE, 1994, pp. 12-13.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 35.

contar con más de 20 mil miembros al momento de su nacimiento. Durante su asamblea, el 13 de diciembre, acordó demandar la salida de México de Plutarco Elías Calles, quien había llegado ese día en compañía de Luis N. Morones.

Por medio de la disolución de varias organizaciones: CMM, CNTE, la Unión Nacional de Encauzadores Técnicos de la Enseñanza (UNETE) y de la Unión de Profesores de la Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial (UPETIC), se integra el frente denominado Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE) el 9 de febrero de 1937. En sus principios establecía luchar "(...) por el aseguramiento de su situación jurídica que lo coloque dentro de la Ley del Trabajo en condiciones similares a las de otros asalariados (...)." ¹⁰¹

El 18 de febrero de 1938, emerge de su congreso constituyente, convocado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y presidido por Vicente Lombardo Toledano, Fidel Velázquez, David Vilchis y Salvador Lobato, el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) que se declara miembro de la CTM. En el corto plazo, el STERM llegó a ser el sindicato único de los trabajadores de la SEP, pero su constitución fue, en su origen, una maniobra de la alianza de Fidel Velázquez con Vicente Lombardo en contra del Partido Comunista de México (PCM), que ejercía la hegemonía sobre la FMTE.

En Querétaro se desarrolla bajo el resguardo del ejército, por los grandes conflictos en su interior, un Congreso que sesiona el 28 de diciembre 1941. Producto de este evento nacerá el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE). Un día después se integraría el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE).

Del 24 al 30 de diciembre de 1943, el palacio de Bellas Artes en la ciudad de México, es declarado recinto oficial del Congreso Nacional de Unificación Magisterial. Con la asistencia de 1300 delegados efectivos, invitados y observadores

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 84-85.

e inaugurado por el presidente de la República Manuel Ávila Camacho, se desarrollaron los trabajos para el surgimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Al inicio del Congreso, se declaran desaparecidos el SUNTE, el STERM y el SMMTE. A pesar que durante la asamblea se manifestaron choques y pugnas entre los distintos grupos asistentes, el 30 de diciembre y con la intervención del Secretario de Gobernación, Miguel Alemán, surge el sindicato que, conforme al Artículo 46 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, era el único representante de los trabajadores de la SEP.¹⁰² El Profr. Luis Chávez Orozco es electo el primer Secretario General de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

La creación del SNTE tuvo como primera intención que fungiera como un factor de unidad nacional ante la gran expansión del sistema educativo, pero al mismo tiempo para que permitiera obtener cierto control, por parte del gobierno, de esa gran cantidad de trabajadores. Carlos Ornelas afirma que:

(...) la creación del sindicato tuvo dos consecuencias políticas; "i) El encuadramiento del sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias fueran disminuyendo de manera gradual, y ii).-permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación."¹⁰³

A partir de entonces, los asuntos estrictamente laborales, tales como los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los trabajadores de la educación se negociarían de manera centralizada, por lo que el sindicato tendría un papel de primer orden. Derivado de ello, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE se fortaleció y ganó cada vez mayor presencia dentro del sindicalismo mexicano, que a su vez permitió a sus principales dirigentes alcanzar posiciones políticas dentro de los congresos locales como en el federal.

Lo descrito toma una singular importancia, ya que al paso de los años el SNTE no sólo buscó incidir en los aspectos contractuales propios del magisterio, sino

¹⁰² *Ibid.*, p. 189.

¹⁰³ *Ibid.*

además, influir directamente en la formulación de políticas públicas en el ámbito de la educación, ya que efectivamente, la fortaleza del sistema educativo nacional y la institucionalización plena de la SEP no podrían explicarse sin la presencia del SNTE.

Al interior del SNTE han existido tres grandes liderazgos que han logrado influir en las decisiones de la organización sindical, aún después de los periodos para los cuales fueron electos:

Jesús Robles Martínez (3 de febrero de 1949 - 22 de septiembre de 1972), quien tuvo bajo su control a 7 Secretarios Generales del CEN: Manuel Sánchez Vite, Enrique W. Sánchez, Alfonso Lozano Bernal, Alberto Larios Gaytán, Edgar Robledo Santiago, Félix Vallejo Martínez y Carlos Olmos Sánchez.

Carlos Jonguitud Barrios (22 de septiembre de 1972 - 23 de abril de 1989), quien con el respaldo del presidente Luis Echeverría Álvarez, toma por la fuerza las instalaciones del SNTE. En 1974 funda “Vanguardia Revolucionaria” una estructura paralela al CEN del SNTE de la cual sería su líder vitalicio. Bajo su influencia fueron Secretarios Generales del CEN: José Luis Andrade Ibarra, Ramón Martínez Martín, Alberto Miranda Castro, Antonio Jaimes Aguilar y Refugio Araujo del Ángel. Durante su liderazgo nacería en Chiapas, el 18 de diciembre de 1979, la expresión disidente del SNTE, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

En un contexto marcado por el conflicto y las movilizaciones magisteriales, asciende Elba Esther Gordillo, quien “(...) llegó con un discurso que se empalmaba con la nueva política modernizadora de Salinas, que después se hizo realidad con la descentralización educativa y la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Para mayor referencia ver: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/31/049n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1>.

6. La política educativa en México: el tránsito hacia la descentralización.

Entendemos por política educativa el conjunto de decisiones que deben tomarse para hacer congruente la educación nacional con el modelo de desarrollo de nuestra sociedad. Por otro lado, la política educativa forma parte de las políticas públicas, que se definen como la “(...) situación en la que el Estado ante un problema determinado ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a la solución, a través de ciertos incentivos (monetarios, fiscales, legales, etc.) y formas (de gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación, etc.).”¹⁰⁵

De acuerdo con lo anterior, cuando hablamos de una política educativa, hacemos referencia a una línea de actuación específica, adoptada por una autoridad con competencia educativa, que se dirige a resolver una determinada cuestión; “Dicho de otra manera, una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo.”¹⁰⁶

De tal suerte, la política educativa en tanto política pública, puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: 1. identificación de un problema que requiera acción pública; 2. formulación de posibles soluciones; 3. adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada; 4. ejecución de la política pública y, 5. evaluación de los resultados. Toda política educativa debe ser evaluada considerando la totalidad de los aspectos enunciados y determinar, con relación a ello, el éxito o fracaso.

Estas decisiones se ubican de acuerdo a sus características, en tres niveles:

¹⁰⁵ José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en Margarita Noriega Chávez, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la Globalización: El caso de México, 1982-1994*, México, Universidad Pedagógica Nacional-Plaza y Valdés, 2000, p. 47.

¹⁰⁶ Pedró Francesc; Irene Puig, *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*, México, Paidós, 1998, p. 22.

- 1) El marco normativo-jurídico, que comprende las disposiciones contenidas en la Constitución y demás instrumentos jurídicos relacionados con la educación.
- 2) El nivel estructural. En donde se definen, de acuerdo con esas disposiciones, los grandes objetivos y propósitos del desarrollo nacional.
- 3) El nivel estratégico. Ahí se señalan las prioridades y metas en plazos concretos; su revisión adecuación y retroalimentación debe ser periódica y objetiva, tratando siempre de ajustarse a las condiciones actuales y a los pronósticos y situaciones previsibles a corto plazo.¹⁰⁷

Estas categorías, significan un proceso progresivo y coherente que constituye un marco general, escalonadas, que van de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. De esta manera, las disposiciones del marco normativo-jurídico adquieren un primer enfoque operativo en el nivel estructural, en donde se transforman en objetivos y programas para después, en el nivel estratégico, convertirse en prioridades y metas concretas que permiten que las acciones educativas se lleven a cabo en forma ordenada, sistemática y racional.

Ahora bien, desde que comenzó a desarrollarse el sistema de educación pública en nuestro país, el despliegue de esta acción se consideró responsabilidad propia de los estados y no del Gobierno Federal, al que correspondía ocuparse de las escuelas del Distrito Federal y los territorios federales, precisamente porque éstos no tenían calidad de entidades libres y soberanas.

La insuficiente capacidad de los estados para hacer frente a tal obligación, y la falta de recursos de los municipios, fortaleció la opción contraria; esta tendencia se concretó con la creación, en 1921, de la SEP: un ministerio federal de educación, con competencia en todo el país.

Como se ha puntualizado, desde la creación de la SEP, la federalización del sistema educativo ha tenido una amplia discusión. Sin embargo, será hasta más de un siglo después, en 1992, cuando se logren sentar las bases normativas para

¹⁰⁷ Diódoro Guerra Rodríguez, *La descentralización educativa: estrategia para el desarrollo*, México, IPN, 1998, p. 74.

consumarla. Esto se debe a que si bien la intención explícita de los distintos titulares de la SEP era buscar un sistema educativo nacional homogéneo, el proyecto que se buscaba en realidad era:

(...) ocultar las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar y/o absorber los sistemas educativos locales; y, sobre todo, con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza”.¹⁰⁸

Ahora bien, durante el periodo que va desde 1921 hasta 1978 se puede caracterizar como de “(...) expansión centralizadora”,¹⁰⁹ en donde el sistema educativo tuvo grandes avances; como por ejemplo: llevar la educación a los grupos marginados, mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes, además de difundir una cultura cívica básica y uniforme en toda la república, ya que “(...) la expansión centralizadora fue una forma, quizá la mejor, de acelerar la integración nacional”.¹¹⁰

La expansión centralizadora se fortaleció de manera determinante el 13 de diciembre de 1934, cuando se modificó el Artículo 73 de la Constitución que establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones (...).¹¹¹

Por más de tres décadas, de 1940 a principios de los años 70, el sistema educativo mexicano funcionó como un enorme subsistema federal, en las entidades

¹⁰⁸ Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México. El debate sobre la centralización y la descentralización (1889-1994)*, México, El Colegio de México-CIDE, 1996, pp. 237-238.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 239.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 243.

¹¹¹ *DOF*, 13 de diciembre de 1934, p. 2.

de la República, y una veintena de subsistemas estatales, obligados también a seguir los Planes y Programas establecidos por la SEP.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, hubo un acontecimiento que ayudó a consolidar un sistema educativo nacional, siendo éste, la formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que es consecuencia estratégica de la expansión centralizada. Este proceso permitió mejorar la gestión administrativa de la SEP, ya que ésta se había convertido en “(...) un enorme departamento de personal”;¹¹² así, la integración del SNTE permitió articular de mejor manera la organización administrativa no sólo de la SEP, sino también del magisterio.

A partir de la década de los setenta, se han llevado a cabo diversos intentos por descentralizar el sistema educativo, sin embargo el SNTE se opuso a que se llevaran a cabo; por lo que “(...) a partir de ese momento, las políticas han tenido que ejecutarse de manera sorpresiva para evitar resistencias tanto del SNTE como de los gobiernos estatales.”¹¹³

El Gobierno Federal deseaba desconcentrar a la SEP a través de la creación de delegaciones en cada uno de los estados. El primer paso fue el nombramiento de delegados que no estuvieran afiliados al SNTE y, después, la creación de las delegaciones, para evitar resistencias. Así, “(...) en marzo de 1978 iniciaron operaciones las 31 delegaciones, su labor era coordinar, operar, administrar y planear el presupuesto para la educación básica que impartía el gobierno federal en cada uno de los estados”.¹¹⁴ Sin embargo, los delegados se fueron paulatinamente adhiriendo al sindicato fortaleciéndolo aún más.

En los primeros años de la década de los años ochenta, la crisis económica disminuyó considerablemente el presupuesto para el sector público,

¹¹² Alberto Arnaut, *La descentralización educativa y el SNTE, 1978-1988*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Comisión Nacional de Carrera Magisterial y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992, p. 16.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

debilitando la capacidad de la SEP para aumentar los salarios de los docentes (ésta constituye una demanda constante por parte del SNTE). Ante la crisis económica, el presidente Miguel de la Madrid presentó una reforma más radical que su antecesor para descentralizar la educación básica hacia los estados;¹¹⁵ sin embargo, el SNTE disintió pues temía perder su poder de negociación frente al gobierno federal, “(...) la percepción del SNTE de que su unidad nacional estaba en peligro era inevitable (...) así que el SNTE forzó para que esta política permaneciera en el papel.”¹¹⁶ Para satisfacer las demandas del sindicato, el gobierno de De la Madrid se vio obligado a ceder posiciones administrativas al interior de la SEP a cambio de apoyo político, pues el poder adquisitivo de los salarios se estaba deteriorando y era imposible otorgar incrementos salariales a los docentes.

Los años posteriores, fueron definitivos para el avance del proceso federalizador, sobre todo hacia la década de los años noventa, debido principalmente a factores económicos y políticos. El proyecto neoliberal, que pretendía ser una respuesta integral a la crisis que vivía el capitalismo, implanta sus principios en nuestra nación. El desplazamiento de la economía política (keynesiana) por la economía (neoclásica), introduce grandes cambios en la dirección de la política económica.

La política educativa mexicana, debía ir acorde al nuevo modelo:

El artículo tercero constitucional y sus propósitos igualitarios y nacionalistas darían paso al afán, que se privilegiaría, de preparar técnicos medios y profesionistas particularmente especializados. La participación del sector privado en la educación aumentaría, en especial en los ciclos de enseñanza superior, cuyos egresados serían reclutados crecientemente por la iniciativa privada, y eventualmente por el gobierno, para cubrir sus necesidades de cuadros medios.¹¹⁷

¹¹⁵ El 20 de marzo de 1984, en el DOF, páginas 10 y 11, aparece el “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal”.

¹¹⁶ Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 277.

¹¹⁷ Rolando Cordera; Carlos Tello, *México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI editores, decimocuarta edición, 2000, p. 102.

En lo que se refiere a la situación económica, se había prolongado la crisis que inició a principios de los ochenta con la caída de los precios del petróleo. En el aspecto político había fuertes presiones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que instigaban al gobierno mexicano a reformar el Estado, proponiéndole al Gobierno Federal convertirse en el rector de los servicios públicos, delegando su operación a los gobiernos locales para así compartir costos y responsabilidades. Esto permitiría que en el mediano plazo las autoridades federales y estatales fueran concurrentes en el aspecto financiero y que los estados se hicieran responsables de los servicios que se prestan en sus territorios.

Carlos Ornelas sostiene que:

(...) la teoría de la dependencia destaca la función hegemónica que desempeñan las potencias centrales en la adopción de decisiones políticas que facilitan y reproducen el orden económico internacional. Algunas tendencias que se originan en el centro se reproducen en el mundo en desarrollo, como es el caso de la descentralización de la educación. Por ejemplo, cómo explicar que en países con características y objetivos políticos distintos, como Chile, Perú y México, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Tanzania e incluso la República Popular de China, se presentan proyectos parecidos y la descentralización educativa aparezca recurrentemente en el debate político (...). Algunas pruebas indican que la descentralización de la política educativa se difunde en todo el mundo a partir de un centro: el Banco Mundial (...).¹¹⁸ Esta hipótesis hace suponer que la deuda exterior de México debilitó la independencia política del Estado mexicano (...) el hecho de que México haya acordado adoptar la política de la descentralización de la educación (o más aún, entrar a una sociedad comercial con los Estados Unidos y el Canadá), debilitó su política autónoma que siempre mantuvo en materia de relaciones exteriores.¹¹⁹

El sector educativo no quedó al margen de este proceso y se tomaron medidas encaminadas a mejorar el sistema educativo, bajo los principios de calidad y eficiencia, pero sobre todo a consolidar un federalismo educativo. Este hecho no es aislado, se inserta en un contexto más amplio de la Reforma del Estado mexicano y

¹¹⁸ Ornelas precisa que, si bien no se puede negar la influencia del Banco Mundial y otros organismos internacionales en la política de México, sería un error considerar tal influencia como la razón más importante para explicar el surgimiento de una política determinada, como la de descentralización educativa.

¹¹⁹ Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 302-303.

significa uno de los compromisos políticos más importantes, al plantear decisiones sobre asuntos fundamentales para el desarrollo futuro del sistema educativo: su descentralización y una reforma curricular y pedagógica para la educación básica obligatoria y la formación de maestros, como veremos con mayor detalle en el capítulo del ANMEB.

El presidente Carlos Salinas (1988-1994) implementó medidas concernientes a mejorar y apuntalar al magisterio nacional, por lo que durante su gestión se incrementó el salario de los profesores y los asistió a cambiar su dirigencia. Carlos Jonguitud Barrios es “invitado” a la Residencia oficial de *Los Pinos* y a su salida solicita licencia a todos sus cargos sindicales. Por acuerdo de un Consejo Nacional (segundo órgano de gobierno de mayor importancia en el SNTE) de carácter extraordinario, Elba Esther Gordillo asume el poder de la dirigencia del SNTE. La nueva líder sindical consiguió el apoyo para la firma del Acuerdo, en 1992, aunque advirtió de sus posibles consecuencias como:

(...) el fin del currículo nacional, y de los valores que mantienen la unidad nacional, la fragmentación de los esfuerzos en el sistema educativo, la reducción del financiamiento para educación, la intensificación de diferencias en la capacidad institucional para administrar los sistemas educativos en los estados, el peligro de multiplicar ineficiencias heredadas del sistema centralista de administración de la educación y, finalmente, el peligro de encontrar resistencias a la implementación del Acuerdo en los estados.¹²⁰

La década de 1990 fue determinante para el sistema educativo mexicano, ya que ingresa a una nueva etapa de su desarrollo. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, es un momento fundamental para el proceso de reforma de este nivel educativo.

En sentido contrario, Carlos Ornelas afirma que, en nuestro país, la descentralización educativa no era en sí una demanda de la sociedad. Aunque sostiene la dificultad de dar una respuesta satisfactoria a la cuestión del porqué lo hizo el Gobierno Federal, aventura cinco puntos que pudieran explicar la cuestión:

¹²⁰ Aurora Loyo (Coordinadora), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaza y Valdés-IISUNAM, 1997, pp. 26-27.

i) el ánimo federalista declarado por los gobiernos de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari [que] apuntan de manera directa a la legitimación del régimen y la reforma del Estado; ii) la necesidad de control [que] se ilustra con los alegatos en favor de la eficiencia en la dirección general del sistema y la asignación de los recursos; iii) la política de ambivalencia entre control y legitimación [que] se nota más en las relaciones de la SEP o, más en general, del Estado con el Sindicato; iv) esta política también se hace visible en la administración del conflicto que emana de la disidencia magisterial y persigue tanto legitimar la política de la descentralización, como mejorar la política sindical con el fin de poner más atención a las cuestiones de sustancia en la educación; y v) una tendencia internacional favorable a la descentralización que, eventualmente, creará una buena imagen del régimen.¹²¹

De esta manera, recibe el nombre de *federalización educativa* el proceso de descentralización que había llevado el país desde finales de los años 70 y que se alcanza a partir del ANMEB. Adopta el nombre de "federalización" por sus implicaciones políticas, pero en sí es un acuerdo que consolida el proceso de descentralización que paulatinamente se venía dando, pero que no había podido concretarse.

¹²¹ *Ibid.*, p. 289.

Capítulo III

La descentralización educativa: el llamado *federalismo educativo* y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

1. El Federalismo: consideraciones preliminares

El Federalismo se define por una estructura dividida en la organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno) caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos, por la permanencia de su soberanía.

El término *federalismo* hace referencia a un:

(...) arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.¹²²

El federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integran la federación, "(...) el gran cuerpo de la Unión",¹²³ Tocqueville considera que en el Estado Federal se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que forman la unión continúan siendo soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran subordinados a la federación, en cuanto concierne a la nación entera. Por lo que la soberanía es compartida por la Unión y por cada uno de los Estados que la integran. Por su parte, para Montesquieu, el federalismo comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los

¹²² Laura Baca Olamendi (Compiladora), *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, p. 238.

¹²³ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1994, p. 276.

niveles federales y estatales). Por último, Hans Kelsen considera al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario, es decir “(...) el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”.¹²⁴

El federalismo moderno surgió en los Estados Unidos. Su sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, que es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación¹²⁵ como del Estado nacional, tal y como quedó establecido en su documento constitucional.¹²⁶ Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, a la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo es el que tendería a ser dominante, quedando integrado por dos cámaras, la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional -con funciones y recursos limitados- y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

En cuanto a los objetivos del federalismo, debe cumplir al menos dos funciones: la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial; y, en segundo término, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. Este último aspecto cobra gran relevancia ya que implica no sólo una distribución política-administrativa sino que tiende a conectar un cierto grado de unidad entre la multiplicidad, integrando objetivos sociales diversos.¹²⁷

¹²⁴ Enrique Quiroz, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 197.

¹²⁵ El nacimiento como de las 13 Colonias como estados libres e independientes, se establece en el penúltimo párrafo de la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América*, del 4 de julio de 1776. Ver: <http://www.biblioteca juridica.org/libros/6/2698/22.pdf>.

¹²⁶ El Estado Nacional se constituye con la firma de la *Constitución de los Estados Unidos de América*.

¹²⁷ Rainer-Olaff, Schultze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1993, p. 61.

El federalismo en la actualidad ha sufrido alteraciones tanto en su concepción como en la práctica, ya que el arreglo institucional se ha tenido que ajustar a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad, así como a la emergencia de conceptos como el de *regionalización*. Sin embargo, se puede afirmar que el federalismo es un sistema organizativo que sigue caracterizando por la unión de estados soberanos basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad, autonomía y soberanía.

2. Un acercamiento a los conceptos Centralización, Desconcentración y Descentralización

Las formas en las que se ordena la *Administración Pública*,¹²⁸ para constituir la y darle unidad, son las siguientes: la *centralización*, la *desconcentración* y la *descentralización*. Veamos a continuación algunas de sus características principales.

a) La Administración Pública Centralizada

Puede hablarse de un régimen con centralización administrativa cuando los órganos administrativos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el “Jefe Supremo de la Administración Pública.”¹²⁹

Es decir, es un sistema en el cual se agrupan entre sí los órganos administrativos, colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo, en donde el órgano central monopoliza la

¹²⁸ De acuerdo con Rafael De Pina en su *Diccionario de Derecho*, la Administración Pública es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos. Asimismo, Pedro Muñoz Amato, en su obra *Introducción a administración pública*, la define como “(...) la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.” Dentro de los fines a realizar debe prevalecer la producción de bienes y servicios más eficientes para la colectividad.

¹²⁹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 165.

toma de decisiones, y desde luego, condiciona el funcionamiento de la totalidad del sistema. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en tal situación, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta llegar a la Presidencia de la República, que ejerce la jefatura jerárquica superior de la administración pública federal.

Bajo esta lógica, el Presidente tiene, de acuerdo con la Constitución,¹³⁰ un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración. Así, la concentración del poder de decisión consiste en que no todos los niveles que forman parte de la organización administrativa tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

En la administración centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar resoluciones y para imponer sus determinaciones. En este orden de ideas, "(...) los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que

¹³⁰ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 80 (vigente). Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

son de su competencia en estado de resolución.”¹³¹ De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen la facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración:

Un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver la mayor parte de los asuntos encomendados a su Secretaría, porque su intervención personal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución. Todos los actos previos necesarios para el estudio del asunto, para aportar los datos indispensables a dicha resolución, no los hace personalmente el Secretario, sino que están encomendados al grupo de empleados que dependen de él.¹³²

Finalmente, una de las características del régimen centralizado es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer, por medio de nombramientos, la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados. Lo que denota una concentración de poder que se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a sus inferiores, en este sentido, los actos inherentes a esta concentración de poder son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión, y
- f) Poder de resolución de conflictos de competencia.

Por tanto, un Estado centralizado es aquel donde el poder es atribuido a un gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. En el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado se otorga mayor poder a los gobiernos locales, con el que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias, como veremos más adelante.

¹³¹ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 166.

¹³² *Ibid.*

b) La Administración Pública Desconcentrada.

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en el que tiene su sede el poder central supremo. Luego, pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal.

Por tanto, la desconcentración es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

La desconcentración administrativa supone una forma de organización que permite a las ciudadanos “(...) (evitar) que tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, para hacer largas filas de espera a oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado (...).”¹³³ Por otro lado, el régimen desconcentrado busca agilizar el servicio público, mediante la asignación de facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen a disposición de instancias jerárquicas superiores.

Cabe destacar que los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, mientras que los órganos desconcentrados carecen de tales aspectos.

¹³³ *Ibid.*, p. 199.

c) La Administración Pública Descentralizada

La descentralización administrativa ha obedecido en unos casos a la necesidad de dar sustento a la democracia y en la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales. La descentralización administrativa es creada por el poder central; por tanto, es posible sostener que la descentralización es una forma de organización que supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. En este sentido, la relación existente entre entidades descentralizadas será siempre horizontal, no jerárquica.

La descentralización de un Estado puede ser política, administrativa y social y en distintos grados o niveles. Sus características son las siguientes:

- Transferencias de competencias desde la administración central a nuevas entidades jurídicas.
- El Estado dota de entidad jurídica al órgano descentralizado.
- Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central.
- El Estado sólo ejerce tutela sobre estos.

Gabino Fraga define a la descentralización en los siguientes términos:

(...) consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía (...) el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.¹³⁴

Así, aparece la diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas: que en esta última, todos los órganos que la integran

¹³⁴ *Ibid.*

están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario, es originaria en el sentido de que las facultades que no son atribuidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados miembros.¹³⁵

Ahora bien, la descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación por el legislador de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración; significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados

¹³⁵ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 124 (vigente).

por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

- **Descentralización por servicio.** El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).
- **Descentralización por colaboración.** Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.¹³⁶

Otra de las características fundamentales de un régimen descentralizado es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los niveles inferiores.

3. Los actores políticos y su participación en la implementación del ANMEB.

Como destacamos anteriormente, nuestro país se ajustó a las tendencias modernizadoras que hacia 1990 se encontraban en boga. Los organismos internacionales establecieron recomendaciones que los países debían observar en este sentido; entre ellos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial

¹³⁶ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 203.

(BM).¹³⁷ Estas directrices se convirtieron en acciones concretas que derivarían en posteriores reformas político administrativas, que incluirían desde luego a la educación.

La firma del ANMEB es parte de un proceso de cambio más amplio conocido como “la Reforma del Estado”, comenzado durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, alcanzando su punto más alto durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG).

Las cuestiones educativas fueron consideradas fundamentales desde el inicio del régimen, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y posteriormente en otros programas sectoriales, destacando el Programa de Modernización Educativa y la creación del Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica.¹³⁸

Al referirse a la modernización económica, el PND señalaba que se requería de una mejor educación, lo cual se traduciría en mayor productividad y más competitividad. Fue a partir de estos planteamientos que el gobierno delineó los objetivos.

Se inició un profundo diagnóstico acerca del estado del sistema en nuestro país.¹³⁹ En consecuencia con los resultados obtenidos¹⁴⁰ y en concordancia con el proceso de descentralización, se dieron los primeros pasos:

¹³⁷ El Banco Mundial representa una de las principales agencias internacionales de financiamiento en materia educativa. La gestación de lo que hoy se conoce como Banco Mundial tuvo su origen en la Conferencia realizada en julio de 1944, convocada por los líderes de Inglaterra y Estados Unidos (Churchill y Roosevelt) en la ciudad de Bretton Woods, en New Hampshire, EEUU, a la cual asistieron 44 países. De ahí surgieron dos instituciones que según Kevin Danher, delinearon la economía de los siguientes 50 años: por un lado el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, por el otro, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, que es conocido “simplemente como Banco Mundial”.

¹³⁸ Iris Guevara González, *La educación en México. Siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2002, p. 96.

¹³⁹ Pablo Latapí afirma que el presidente Carlos Salinas de Gortari encargó a la revista *Nexos* un diagnóstico pormenorizado de la situación del sistema educativo nacional. Ver: Pablo Latapí Sarre, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 54.

¹⁴⁰ “La Catástrofe Silenciosa”, documento auspiciado por el gobierno federal y coordinado por el Grupo Nexos y Héctor Aguilar Camín, puso de relieve el gran poder que había adquirido el SNTE en el sector educativo nacional, se reconoció que había logrado revertir la descentralización educativa emprendida por el presidente López Portillo, durante el periodo siguiente de Miguel de la Madrid. Pero lo más

En la agenda para el sistema educativo, desde principios del sexenio de CSG, se encontraban como puntos importantes:

- 1) Descentralización administrativa del sistema educativo. Centralización normativa y política. Aumentar el poder decisonal de los altos mandos de la Secretaría sobre la asignación de recursos, las formas de evaluación de las instituciones educativas, los contenidos educativos.
- 2) Refuncionalización del SNTE. Disminución relativa de su fuerza. Desgastar a los grupos disidentes.
- 3) Mejoramiento de los sueldos magisteriales; lograr apoyo del magisterio tanto para la descentralización del sistema como para los cambios curriculares.
- 4) Crear las condiciones para la emergencia de nuevos actores (especialmente los situados en "la derecha" del espectro político) en el debate de la "cuestión educativa".
- 5) Aumentar la eficiencia administrativa del sistema educativo.
- 6) Mostrar que la educación era un foco muy importante de atención de la acción gubernamental.
- 7) Crear consenso en torno al juicio de que había un grave deterioro en la calidad de la educación pública.
- 8) Impulsar reformas para adecuar los contenidos educativos a las exigencias que se inscriben en la modernización, entendida en el sentido que le daba el gobierno salinista.¹⁴¹

Como puede observarse, el pensar estratégico del grupo gobernante no se encontraba únicamente centrado en el ámbito propiamente educativo, sino a las funciones de legitimación y administración. Legitimación que necesitaba el régimen ante la sombra de fraude electoral que cubría el resultado de las elecciones federales de 1988, origen del ascenso de CSG a la presidencia, y la presión de los organismos internacionales para mejorar la administración pública.¹⁴²

importante en materia educativa: quedó claro que "a lo largo de la historia de la SEP (1921-1988) la relación Secretario de Educación-SNTE ha demostrado que cuando el primero actúa como ejecutivo del sector, la educación nacional avanza (estos son los casos de secretarios como Vasconcelos, Torres Bodet, Ceniceros y Fernando Solana). En cambio, cuando el secretario de Educación reduce su misión a la mera conciliación de intereses, la educación tropieza o detiene su avance". Ver: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/23041989.html>.

¹⁴¹ Aurora Loyo, "Actores y Tiempos Políticos en la Modernización Educativa", en *Revista Modernización Educativa*, nº 51, noviembre-diciembre de 1992.

¹⁴² "Si bien se ha señalado que tanto al FMI como el BM son organismos especializados dentro del sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU), es importante precisar que más bien se trata de dos organizaciones autónomas dentro de tal sistema." Elena Zogaib, "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Plaza y Valdés, p. 102.

Al inicio de su sexenio, el presidente Carlos Salinas de Gortari tomó una decisión drástica con relación a la dirigencia petrolera: "El quinazo"¹⁴³ muestra la disposición de su gobierno por redefinir la relación entre el régimen y las organizaciones obreras priístas y, además, evidencia su determinación de hacerlo sin escatimar ningún medio, tal y como se confirma en los usados en el caso petrolero.

Este hecho alentó, en los grupos disidentes del SNTE, la expectativa de un eventual apoyo oficial en su empresa contra el grupo hegemónico del SNTE, "Vanguardia Revolucionaria", o, al menos, una fisura entre el gobierno y Vanguardia que les permitiera crecer en el magisterio.

El conflicto iniciado en el Distrito Federal, Secciones IX, X y XI del SNTE, entre otras cosas debido a la caída de los salarios, tuvo como consecuencia la renuncia de Carlos Jonguitud Barrios y la desaparición de "Vanguardia Revolucionaria" el 23 de abril de 1989.¹⁴⁴

Alrededor de las 10 horas, el ama de llaves, Yolanda García, le avisó que tenía una llamada telefónica. Era Andrés Massieu, secretario particular del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien le pidió que fuera a Los Pinos porque el Presidente quería verlo. Al mediodía, Jonguitud llegó a la residencia oficial de Los Pinos (...). Media hora después salió con el rostro desencajado: había renunciado al liderazgo vitalicio del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Escasos treinta minutos bastaron para que se derrumbara el cacicazgo que por 17 años ejerció en el magisterio del país (...). Fue la Dirección de Comunicación de la Presidencia la que, a las 13:30 horas, emitió el comunicado 225, en el que informó: "El presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, concedió esta mañana audiencia al profesor Carlos Jonguitud Barrios en la residencia oficial de Los Pinos. Al final de dicha audiencia, y después de comentar la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el senador Jonguitud Barrios informó su decisión de renunciar hoy a los cargos sindicales que ocupa como presidente nacional de Vanguardia Revolucionaria y como asesor permanente del Comité Ejecutivo Nacional de Trabajadores de la Educación".¹⁴⁵

Tal hecho fortalecía la política del gobierno por varias razones, pero entre

¹⁴³ Denominación que se le da a la detención y posterior encarcelamiento, por parte del gobierno de Salinas de Gortari, de Joaquín Hernández Galicia, líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

¹⁴⁴ Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 1992, p. 46.

¹⁴⁵ Homero Campa, "En Los Pinos y Gobernación el SNTE cambió con todo y líderes", en *Revista Proceso*, n° 652, 29 de abril de 1989.

ellas dos de suma importancia: debilitaba la fuerza de una organización sindical que se había opuesto sistemáticamente al proceso de descentralización y mostraba la determinación de implantar las políticas que consideraba necesarias en el ámbito educativo.

La renuncia del Secretario General del CEN del SNTE, Refugio Araujo del Ángel, permitió la llegada de una nueva dirigente que habría de lograr los consensos necesarios para avanzar hacia la descentralización educativa:

Reunidos en la sala de juntas, en el quinto piso del edificio sindical, los secretarios de las secciones y el pleno del CEN escucharon atentos a Araujo de Ángel. "He solicitado una licencia ilimitada por bien de la organización. Creo que existe la madurez necesaria para que en estos momentos difíciles se conserve la unidad y el trabajo". Minutos después, entró Elba Esther Gordillo y se inició el XVI Consejo Nacional Extraordinario. En breve discurso, la maestra pidió unidad para trabajar. Afirmó que no se sancionaría a nadie, que se entraba en una nueva etapa de la vida sindical; les pidió institucionalidad y dijo que habría firmeza para mantener "la autonomía y la soberanía sindical".

Ante la ausencia de aplausos, en un ambiente tenso, fría, Elba Esther terminó: "sé que es una situación difícil, yo comprendo su silencio". Eran las seis de la mañana del lunes 24 de abril.¹⁴⁶

La finalidad planeada por el Estado, tendría su parte operativa en la SEP.¹⁴⁷ Durante la primera mitad del gobierno salinista, el nivel de conflicto entre el SNTE y la SEP alcanzó grandes dimensiones. La presión del secretario Manuel Bartlett Díaz y el golpeteo constante sobre la dirigencia sindical, provocaron que ésta buscara una opción viable: su vínculo directo con el Presidente de la República.

Bartlett deja inconclusa la tarea de lograr los acuerdos necesarios, al generarse un relevo en esta área del gabinete. El nuevo Secretario de Educación Pública, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, retoma los trabajos encaminados a la

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Aurora Loyo afirma que "no resulta una decisión caprichosa del Presidente de la República el haber encomendado la SEP primero a Manuel Bartlett y después a Ernesto Zedillo Ponce de León; es evidente que ninguno de los dos funcionarios fueron designados a partir de su conocimiento sobre los problemas educativos del país. Sí en cambio en función de su "mano dura" combinada con gran habilidad política en el caso del primero; de su poder decisonal y su compenetración con el proyecto salinista en el segundo. Aurora Loyo, *Op. Cit.*

reforma del sector bajo una nueva visión, ya que “(...) el principal fracaso de Bartlett en la SEP fue su incapacidad de negociar con el Sindicato la descentralización de la educación básica.”¹⁴⁸

Al reiniciarse las reuniones entre la SEP y el SNTE, tras intensas negociaciones se empieza a conformar la propuesta del ANMEB. Para la SEP, el objetivo era lograr la descentralización conforme al esquema planeado. Mientras que para el Sindicato la finalidad era no perder el espacio de poder que se garantizaba a través de la representación nacional.

El 18 de mayo de 1992, se logra concretar el acuerdo en donde, en un inicio, se manifiesta un virtual triunfo de las dos partes: la SEP logra la descentralización de los servicios educativos y el SNTE conserva la titularidad de las condiciones de trabajo de la totalidad de los trabajadores de la educación anteriormente adscritos a la SEP y que a partir de ese momento adoptan el nombre de “transferidos” o “federalizados”.

En términos políticos, se puede afirmar que el Acuerdo no fue algo que el SNTE propusiera; se considera que no existían en ese momento las condiciones para resistirse, por lo que optó por negociarlo y así lograr tiempo para fortalecer su liderazgo y condicionarlo en un futuro.

4. El Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se firmó el 18 de mayo de 1992, signando como testigo de honor, el C. Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari; por el Ejecutivo Federal, el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, los gobernadores de las entidades federativas y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la

¹⁴⁸ Pablo Latapí, *Op. Cit.*, p. 54.

Educación (SNTE), su Secretaria General, Elba Esther Gordillo, con el objetivo de transferir a los gobiernos estatales “(...) los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles (...) así como recursos financieros utilizados en su operación”.¹⁴⁹ Asimismo, cada gobierno estatal sustituye al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de los establecimientos escolares mencionados; que corresponden a todas las modalidades y tipos de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la indígena y la especial.

El Gobierno Federal se reservó las facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se organizó en torno a tres líneas estratégicas: 1) la reorganización del sistema educativo, 2) la reformulación de contenidos y materiales educativos y, 3) la revaloración social de la función magisterial.

El Acuerdo comienza estableciendo la importancia de sentar las bases para lograr un pleno desarrollo, así como de fortalecer “(...) la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo”¹⁵⁰ de esta manera el desarrollo al cual se aspira debe estar fundamentado en los principios de democracia, libertad y justicia. Para ello es preciso implementar estrategias que permitan consolidar un sistema educativo de calidad.

En un segundo punto, precisa fomentar la participación social de la ciudadanía. Este resulta uno de los aspectos fundamentales sobre el cual se cimienta el acuerdo, la articulación Estado-Sociedad.

¹⁴⁹ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, DOF, 19 de mayo de 1992, pp. 7-8.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 4.

En este sentido, establece que los actores fundamentales para poder consolidar un sistema educativo orientado a la calidad serían “El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad.”¹⁵¹

El documento menciona con claridad que los esfuerzos se centrarán específicamente en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y en la formación de maestros, con el propósito de transformarlas, haciendo principal hincapié en la cobertura y la calidad.

En el numeral II, *Antecedentes*, se reconocen los avances que se han hecho por los diferentes actores a partir de la fundación de la Secretaría de Educación Pública, así como la importancia que han tenido los profesores en lograr sentar las bases de un sistema educativo sólido, que ha podido responder a las circunstancias sociales, políticas e históricas.

En el apartado III, se definen *Los retos actuales de la educación*, a partir de reconocer los esfuerzos del sistema educativo para lograr la cobertura. Con referencia a la baja calidad educativa, menciona que dicha situación es resultado de diferentes factores.

En otro aspecto, la asignación de recursos, el documento establece la obligación del Estado de incrementarlos gradualmente, reconociendo que el aumento de los recursos no garantizará por sí mismo la elevación de la calidad, pero sí se reconoce que es un aspecto crucial, aunado a:

- Más días efectivos de clase
- Programas idóneos
- Mejores libros de texto
- Profesores estimulados adecuadamente.

¹⁵¹ *Ibid.*

El punto IV, *La reorganización del sistema educativo*, revaloriza la importancia de fortalecer un federalismo educativo, así como promover una nueva participación social en beneficio de la educación. Reconoce también la importancia y la colaboración entre las diferentes instancias a fin de lograr crear un sistema de colaboración y participación efectiva.¹⁵²

El V numeral, *Reformulación de los contenidos y materiales educativos*, comienza con una crítica a los Planes y Programas de estudio relativos al nivel básico: de acuerdo con el documento, los planes y programas de estudio tenían ya casi veinte años de haber entrado en vigor y durante ese lapso, habían sido sometidos sólo a reformas esporádicas y fragmentarias. Por tanto, se debía revalorar la formación de habilidades, conocimientos y valores, “(...) reconociendo la importancia de la lectura, la escritura y las matemáticas.”¹⁵³ Sin embargo, el punto fundamental de este apartado está en el principio de la educación para la vida.

De tal manera que para la primaria, se aplicaría un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos serían: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Haciendo énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonara el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desecharía el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la

¹⁵² “Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esta organización fue ratificada y enriquecida por la Constitución Política de 1917. En el siglo veinte el sistema federalista ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. En razón de estas virtudes políticas, **recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad.**” *Ibid.*, p. 7 (Las negritas son mías).

¹⁵³ *Ibid.*, p. 10.

geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculcara la protección del medio ambiente y los recursos naturales.¹⁵⁴

Con relación a la educación secundaria, se reforzaría la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando a cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias, en vez de tres horas. También se restablecería el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo.

En el punto VI, correspondiente a la *Revaloración de la función magisterial*, se reconoce al papel fundamental del profesor en la transformación educativa de México, estableciéndolo como uno de los objetivos centrales de la transformación educativa.

Así, la revaloración de la función magisterial comprendería seis aspectos principales:

1. La formación del maestro
2. La actualización, capacitación y superación del magisterio en funciones
3. El salario profesional
4. La vivienda
5. La carrera magisterial
6. El nuevo aprecio social hacia el maestro¹⁵⁵

Aunado a todo ello, el ANMEB, define que todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasarían a ser de jurisdicción estatal, para que cada gobierno de las entidades federativas asumiera la responsabilidad de integrar

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pp. 12-14.

un sistema para la formación del maestro. De este modo, cada sistema estatal para la formación del maestro tendría como función articular los esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.

4.1 Balance de la implementación del ANMEB

A casi 20 años de la firma del ANMEB, se puede afirmar que algunos de sus efectos han sido positivos. Tal evolución se puede constatar en algunos indicadores de promedios nacionales:¹⁵⁶

Concepto	1980	1992	2003	2009 ¹⁵⁷
Incremento de la matrícula del Sistema escolarizado	21.5 millones	25.4 millones	31.5 millones	33.9 millones
Promedio de escolaridad (grados)	4.6	6.7	7.9	8.3
Analfabetismo	17%	11.5%	8.5%	7.7%
Gasto por alumno (educación pública)	\$106.00	\$2,200.00	\$13,100.00	\$19,300.00

Asimismo, se han experimentado un incremento en cuanto a la matrícula y la demanda educativa; en este sentido, el sistema educativo nacional se ha visto en la necesidad de extender gradualmente su infraestructura para intentar responder a la exigencia de una población creciente:

¹⁵⁶ Tabla realizada con datos de: Cámara de Diputados, *México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y el desempeño escolar*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2003, p. 6. Ver documento íntegro en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/ocde-educacion-2.pdf>.

¹⁵⁷ Los datos de la columna correspondiente al 2009 se obtienen de: SEP, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010*, Documento completo en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/1/images/principales_cifras_2009_2010.pdf.

Tabla de matrícula escolar 1990-2010¹⁵⁸

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Básica	Capacitación p/trabajo	Media Superior	Superior	Total
1990-1991	2'734,054	14'401,588	4'190,190	21'325,832	413,587	2'100,520	1'252,027	25'091,966
1991-1992	2'791,550	14'396,993	4'160,692	21'349,235	407,302	2'136,194	1'316,315	25'209,046
1992-1993	2'858,890	14'425,669	4'203,098	21'487,657	402,563	2'177,225	1'306,621	25'374,066
1993-1994	2'980,024	14'469,450	4'341,924	21'791,398	391,028	2'244,134	1'368,027	25'794,587
1994-1995	3'092,834	14'574,202	4'493,173	22'160,209	427,969	2'343,477	1'420,461	26'352,116
1995-1996	3'169,951	14'623,438	4'687,335	22'480,724	463,403	2'438,676	1'532,846	26'915,649
1996-1997	3'238,337	14'650,521	4'809,266	22'698,124	707,168	2'713,897	1'612,318	27'623,709
1997-1998	3'312,181	14'647,797	4'929,301	22'889,279	763,584	2'713,897	1'727,484	28'094,244
1998-1999	3'360,518	14'697,915	5'070,552	23'128,985	845,640	2'805,534	1'837,884	28'618,043
1999-2000	3'393,741	14'765,603	5'208,903	23,368,247	992,354	2'892,846	1'962,763	29'216,210
2000-2001	3'423,608	14'792,528	5'349,659	23'565,795	1'051,702	2'955,783	2'047,895	29'621,175
2001-2002	3'432,326	14'843,381	5'480,202	23'755,909	1'092,299	3'120,475	2'147,075	30'115,758
2002-2003	3'635,903	14'857,191	5'660,070	24'153,164	1'232,843	3'295,272	2'236,791	30'918,070
2003-2004	3'742,633	14'781,327	5'780,437	24'304,397	1'179,676	3'443,740	2'322,781	31'250,594
2004-2005	4'086,828	14'652,879	5'894,358	24'634,065	1'121,275	3'547,924	2'384,858	31'688,122
2005-2006	4'452,168	14'548,194	5'979,256	24'979,618	1'227,288	3'658,754	2'446,726	32'312,386
2006-2007	4'739,234	14'585,804	6'055,467	25'380,505	1'304,471	3'742,943	2'528,664	32'956,583
2007-2008	4'745,741	14'654,135	6'116,274	25'516,150	1'477,884	3'830,042	2'623,367	33'447,443
2008-2009	4'634,412	14'815,735	6'153,416	25'603,563	1'376,739	3,923,822	2'705,190	33'609,314
2009-2010	4'608,255	14'860,704	6'127,902	25'596,861	1'376,739	4'054,709	2'847,376	33'875,685

Como se puede apreciar, el Estado mexicano continúa teniendo el gran reto de dar respuesta adecuada al problema del despliegue educativo. El desafío no es menor, ya que la educación básica corresponde al tipo de educación con mayor población escolar: con 25.6 millones de alumnos, equivalente al 75.6% del sistema educativo.

Veamos a continuación algunos de los aspectos resultantes más sobresalientes del ANMEB.

¹⁵⁸ *Ibid.*

A. La federalización educativa

Como ya se estableció, recibe el nombre de *federalización educativa* el proceso de descentralización de los servicios educativos en nuestro país. En este sentido, es primordial recordar que la descentralización es una cuestión política y no técnica, que no se limita a una transferencia de funciones, a una estrategia de gestión, sino que comprende el sentido de lo público en educación.

Al reflexionar acerca del concepto de “transferencia” con el que se procede a la descentralización, se puede afirmar que si bien se han desarrollado múltiples modalidades descentralizadoras, en todas ellas se busca transferir un modelo universal de educación. Sin embargo, así como se hace abstracción de las diferencias entre países, tampoco los procesos descentralizadores han considerado las diferencias al interior de cada país; cabe destacar que frente a situaciones nacionales altamente heterogéneas (tales los casos de Brasil, Argentina, México, Colombia, Chile), se aplicó la descentralización como receta similar, sin considerar las diferencias de tamaño, capacidad de gestión y dominio tecnológico.¹⁵⁹

En nuestra nación, la descentralización de la educación básica y la formación de maestros han provocado que los estados¹⁶⁰ asuman sus nuevas responsabilidades de muy diversa manera. Las entidades tuvieron el reto de vincular la administración educativa de origen federal a la organización de la administración pública local. Unos la subordinaron a la estructura existente, como Secretaría de Educación, caso de Baja California Sur, en tanto que otros determinaron que permaneciera como organismo descentralizado de la administración pública local, por las ventajas que ello representa en materia de gasto público, como ocurrió en Aguascalientes.

¹⁵⁹ Silvia Novick de Sénen González, *Una nueva agenda para la descentralización educativa*, en Revista Iberoamericana de Educación, número 4, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), enero-abril de 1994, texto completo en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a01.htm>.

¹⁶⁰ En este sentido es necesario apuntar que el Distrito Federal hasta el momento no se ha descentralizado; por ello, se nombra solamente a los estados.

Otros estados, que persistieron en sostener un sistema educativo propio paralelo al federal, se vieron en la situación de reorganizar el sistema educativo local, con el propósito de integrar o fusionar ambos sistemas en uno solo a través de estrategias de desarrollo institucional tal como ilustra el caso de Guanajuato. Sólo en algunas entidades se descubrieron y aprovecharon oportunidades para innovar tanto en el ámbito de la formulación de políticas educativas como en el de la definición de estructuras o estrategias organizacionales para la gestión de los servicios educativos. Este ha sido un proceso continuo y, con frecuencia, conflictivo al interior de algunas entidades.¹⁶¹

Para 1999, la situación de los servicios educativos en las entidades federativas se encontraba muy disímil,¹⁶² como vemos a continuación:

Situación de los servicios educativos en las entidades federativas en el año 1999

Situación previa al ANMEB (1990)	Entidades federativas	Fusión jurídica SF y SE	Con mando único unificado SF y SE	Área unificada en Planeación y Administración	Fusión operativa de SF y SE en EB
Con Sistema Estatal (SE) inexistente o muy poco desarrollado	Oaxaca	Si	Si	Si	Si
	Hidalgo	Si	Si	Si	Si
	Tamaulipas	Si	Si	Si	Si
	Campeche	Si	Si	Si	Si
	Baja California Sur	Si	Si	Si	Si
	Querétaro	Si	Si	Si	Si
	Quintana Roo	Si	Si	Si	Si
	Aguascalientes	Si	Si	Si	Si
	Michoacán	No	Si	Si	No
	Morelos	No	Si	Si	Si
Colima	Si	Si	Si	Si	

¹⁶¹ Cecilia Fierro Evans; Guillermo Tapia García; Flavio Rojo Pons, *Descentralización educativa en México, un recuento analítico*, OCDE, octubre de 2009, p. 10, para mayor información ver: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.

¹⁶² *Ibid.*, p. 11.

	Tabasco	Si	Si	Si	Si
	Guerrero	Si	Si	Si	No
	Nayarit	No	No	No	No
	Coahuila	Si	Si	Si	No
Coexistencia	Yucatán	Si	Si	Si	Si
de Sistema	Chiapas	No	No	No	No
Federal (SF) y	Sinaloa	No	Si	Si	No
Estatal (SE)	San Luis Potosí	Si	Si	No	No
con	Guanajuato	Si	Si	Si	Si
predominio del	Puebla	Si	Si	Si	Si
Federal	Zacatecas	Si	Si	Si	Si
	Sonora	Si	Si	Si	Si
	Tlaxcala	No	Si	No	No
	Chihuahua	No	Si	No	No
	Veracruz	Si	Si	Si	No
	Durango	Si	Si	Si	No
	Jalisco	Si	Si	No	No
Equilibrio	Nuevo León	No	Si	Si	Si
entre	Baja California	No	No	No	No
SE y SF	Estado de México	No	No	No	No

El proceso de descentralización y la reforma educativa han producido una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas, incertidumbres y viejas prácticas que apenas empiezan a explorarse. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional aparecen o se hacen evidentes nuevas dificultades y obstáculos o nuevas posibilidades para la conducción del sistema educativo para su desarrollo futuro.

El Gobierno Federal, al conservar la función normativa y la distribución de los recursos, restringe en los hechos el margen de acción de los gobiernos estatales (o municipales), dejándolos mayormente como operantes. Bajo este contexto, la Secretaría de Educación Pública no sólo establece las líneas de política educativa, sino también, las metas y las acciones programáticas.

De esta manera, la responsabilidad de las entidades se vio limitada por el arreglo a que se llegó con el SNTE para conseguir su adhesión al ANMEB, en el sentido de que dicho organismo conservaría la titularidad de las condiciones generales de trabajo de los trabajadores del sistema educativo de todo el país. Por tanto, a pesar de los esfuerzos por parte de los organismos estatales educativos, éstos fueron en la práctica marginados por la misma la SEP, puesto que se reservó las funciones normativas y de planeación, así como las de evaluación y compensación, en este sentido, la federalización ha sido incompleta para las entidades estatales.

Como los sistemas estatales seguían dependiendo en buena medida considerable de la federación, la SEP juzgó necesario mantener una oficina de representación en cada estado (Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación, OSFAE); que han asumido funciones de autoridad y en no pocos casos ha habido enfrentamientos con autoridades locales, que tienden a verlas como autoridad paralela y no instancia facilitadora de la operación del sistema.

El acuerdo propone como una de sus primeras líneas de acción, reorganizar la estructura del sistema educativo con el fin de transferir íntegramente a las entidades todos los tipos, niveles y modalidades educativos, en un nuevo esquema de corresponsabilidad. Sin embargo, no se establece con claridad cuál es procedimiento a seguir, ni tampoco se menciona con claridad cuál es el papel que asumirían los secretarios de educación estatales.

Ahora bien, por lo que se refiere a la normatividad del sistema en general, y a lo relativo al currículum en particular, el poder de decisión radica exclusivamente en el centro, con una simbólica facultad de propuesta para los estados de la República. Las peculiaridades de cada entidad o región son muy poco tomadas en cuenta, por lo que uno de los retos que aún no se ha podido superar a pesar de la implementación del acuerdo, es el de incorporar las propuestas, experiencias y resultados de las entidades a una SEP fuertemente centralizada.

B. La estructura administrativa

En este aspecto podemos mencionar que si bien el proceso iniciado ha enfrentado grandes problemas administrativos, jurídicos, políticos, etc. aún queda pendiente el asunto que dio origen a todos los cambios y reformas en el sistema educativo que es la descentralización; por lo que, se esperaba que la SEP se constituyera en un organismo pequeño y técnico, con pocas áreas operativas, sin embargo, no es así.

Ahora bien, para superar los desafíos de la calidad y la equidad en la educación, el sistema educativo necesariamente debe resolver otro tipo de retos que tienen que ver con sus formas de organización y de funcionamiento. Como ejemplos, están los asuntos referidos a la descentralización; la necesidad de contar con sistemas de información y de evaluación eficaces y oportunos que fundamenten la toma de decisiones; la formación de cuadros para la gestión del sistema tanto a nivel federal como estatal; la consecución de fondos financieros diversificados y, por supuesto, la calidad de la formación inicial y en servicio de docentes y directivos escolares.

C. El desarrollo

Los gobiernos, federal y estatales, mediante la firma del ANMEB se comprometían a transformar el sistema de educación básica, con el fin de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los formara como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcionara conocimientos para su ingreso a la vida productiva y social y en general propiciara mejores niveles de vida.

Retomando el Acuerdo, se pensó que la educación básica impulsaría la capacidad productiva de la sociedad y mejoraría sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, para fortalecer la unidad nacional y consolidar la cohesión social, impulsaría a promover una más equitativa distribución del ingreso, a

fomentar hábitos racionales de consumo y el respeto a los derechos humanos, aprecio a la posición de la mujer y los niños y facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Se consideró que una educación básica de buen nivel generaría niveles más altos de empleo bien remunerado, mayor productividad agrícola e industrial y mejores condiciones generales de alimentación y salud. Sin embargo, aún no se ha logrado plenamente.

La necesidad de dinamizar la descentralización y con ello obtener los objetivos buscados, llevó a concretar La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).

La ACE fue suscrita de manera conjunta por el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 15 de mayo de 2008. La Alianza tuvo como objetivo central propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, “(...) a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional.”¹⁶³

El documento menciona la importancia de consolidar y fortalecer el federalismo educativo, y esto en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y el Cuarto Congreso Nacional de Educación y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. A esta iniciativa tendrían que irse sumando de manera paulatina diferentes actores; tales como: los gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, estudiantes, sociedad civil, empresarios. Todos ellos bajo un principio común: la transformación del sistema educativo nacional.

¹⁶³ Secretaría de Educación Pública, *Alianza por la Calidad de la Educación*. Ver documento completo en: <http://alianza.sep.gob.mx/i2.html>.

Por lo anterior, se describen las acciones concretas a llevar a cabo en una estrategia que se establece en 5 ejes y 10 procesos; siendo estos:

Eje 1. Modernización de los centros escolares

Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.

1. Infraestructura y equipamiento
2. Tecnologías de la información y la comunicación
3. Gestión y participación social

Eje 2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas

Asegurar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.

4. Ingreso y promoción
5. Profesionalización
6. Incentivos y estímulos

Eje 3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos

La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.

7. Salud, alimentación y nutrición
8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno.

Eje 4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo

La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.

9. Reforma curricular

Eje 5. Evaluar para mejorar

La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

10. Evaluación

Como podemos apreciar, la ACE representa un esfuerzo más por tratar de construir un sistema educativo nacional encaminado a superar el rezago y la desigualdad, así como para fortalecer el proceso de federalización iniciado en la década de 1990, el cual se consideró que no había brindado plenamente los objetivos contemplados en el ANMEB.

Adicionalmente, el acuerdo pretende atacar el problema de la baja calidad educativa, tal como se ha señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través de los resultados obtenidos en la aplicación de las pruebas PISA, lo mismo que resultado de evaluaciones nacionales como la Evaluación Nacional para el Logro de la Calidad Educativa (ENLACE), así como para establecer mecanismos de vigilancia y evaluación sobre el sistema educativo nacional.

Finalmente, se retoma en la ACE algunos de los postulados emanados del ANMEB tales como el problema del financiamiento, la insuficiencia de recursos, inequidad en la distribución de recursos federales a los estados y desigual esfuerzo de los estados en el financiamiento educativo, problemas que aún siguen presentes en el sistema educativo nacional.

D. La evaluación del sistema educativo

En concordancia con el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se emite el manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, fechado el 16 de junio de 2008. En este documento se establecen con claridad las facultades de la Secretaría de Educación Pública Federal y de las secretarías de las entidades federativas. En particular en el aspecto de la evaluación se dispone lo siguiente:

Sección 4.- De la evaluación del sistema educativo nacional

Artículo 29.- Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.¹⁶⁴

De acuerdo a lo anterior, en lo que toca a la planeación y evaluación del sistema educativo del nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), si bien oficialmente los estados tienen facultades para realizar tales actividades, la descentralización no ha incluido recursos específicos para cumplir con lo anterior, asimismo, no se han promovido sistemáticamente actividades de formación de recursos humanos especializados, por lo que las entidades que han tratado de atender esas funciones han debido hacerlo mediante esfuerzos propios y con escaso apoyo; la planeación y, muy especialmente, la evaluación que realiza la SEP se hace con datos que surgen de las mismas entidades federativas.

E. Los aspectos laborales

Un punto de igual importancia en la suscripción del ANMEB, es el relativo a las relaciones laborales de los Trabajadores de la Educación.

¹⁶⁴ *Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública*, DOF, 16 de junio de 2008, p. 19.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, reconoce al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal; esto se refleja, a través del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, que se emite con la única participación del SNTE como Sindicato Titular.

Por tal motivo, los Convenios celebrados de conformidad con el ANMEB signados por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de cada Estado de la República Mexicana, reconocieron en un apartado especial, los derechos de los trabajadores que se incorporaban al Sistema Estatal, definiendo que:

(...) el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas que en virtud del presente convenio se incorporan al sistema educativo estatal. El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, reconoce y proveerá lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, de los trabajadores antes mencionados.¹⁶⁵

De esta manera, se suscriben en términos del ANMEB, los convenios relativos a la transferencia-recepción de los servicios educativos por entidad federativa:

(...) **Secretaría de Educación Pública *Convenio de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica Celebran el Ejecutivo Federal y Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de:***

- | | | |
|----|---------------------|-----------------------------|
| 1. | Aguascalientes | (D.O.F. 25 de Mayo de 1992) |
| 2. | Baja California | (D.O.F. 28 de Mayo de 1992) |
| 3. | Baja California Sur | (D.O.F. 28 de Mayo de 1992) |
| 4. | Campeche | (D.O.F. 20 de Mayo de 1992) |
| 5. | Chiapas | (D.O.F. 20 de Mayo de 1992) |
| 6. | Chihuahua | (D.O.F. 20 de Mayo de 1992) |

¹⁶⁵ Para mayor referencia, ver: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_VII_Federalizacion_Educativa? page=2

7.	Coahuila	(D.O.F. 20 de Mayo de 1992)
8.	Colima	(D.O.F. 26 de Mayo de 1992)
9.	Durango	(D.O.F. 20 de Mayo de 1992)
10.	Guanajuato	(D.O.F. 28 de Mayo de 1992)
11.	Guerrero	(D.O.F. 26 de Mayo de 1992)
12.	Hidalgo	(D.O.F. 21 de Mayo de 1992)
13.	Jalisco	(D.O.F. 27 de Mayo de 1992)
14.	México	(D.O.F. 27 de Mayo de 1992)
15.	Michoacán	(D.O.F. 21 de Mayo de 1992)
16.	Morelos	(D.O.F. 27 de Mayo de 1992)
17.	Nayarit	(D.O.F. 26 de Mayo de 1992)
18.	Nuevo León	(D.O.F. 26 de Mayo de 1992)
19.	Oaxaca	(D.O.F. 28 de Mayo de 1992)
20.	Puebla	(D.O.F. 27 de Mayo de 1992)
21.	Querétaro	(D.O.F. 27 de Mayo de 1992)
22.	Quintana Roo	(D.O.F. 21 de Mayo de 1992)
23.	San Luis Potosí	(D.O.F. 21 de Mayo de 1992)
24.	Sinaloa	(D.O.F. 22 de Mayo de 1992)
25.	Sonora	(D.O.F. 25 de Mayo de 1992)
26.	Tabasco	(D.O.F. 22 de Mayo de 1992)
27.	Tamaulipas	(D.O.F. 22 de Mayo de 1992)
28.	Tlaxcala	(D.O.F. 25 de Mayo de 1992)
29.	Veracruz	(D.O.F. 25 de Mayo de 1992)
30.	Yucatán	(D.O.F. 22 de Mayo de 1992)
31.	Zacatecas	(D.O.F. 22 de Mayo de 1992) ¹⁶⁶

Por otra parte, en concordancia con el ANMEB, los gobiernos estatales se obligaron a realizar las acciones necesarias para que los trabajadores federalizados mantuvieran sin interrupción alguna, las prestaciones de seguridad social que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Un aspecto relativo a la relación laboral, es la parte salarial; en este rubro uno de los programas que se desarrolló como producto del ANMEB fue el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM).

El PNCM inicia formalmente el 14 de enero de 1993, con retroactividad a septiembre de 1992. Sus *Lineamientos Generales* son firmados por la Comisión Nacional SEP-SNTE (de integración bipartita) y establecen que pueden integrarse los profesores con nombramiento definitivo y provisional sin titular. Se generan tres

¹⁶⁶ *Ibid.*

vertientes de participación: docentes frente a grupo; personal directivo o de supervisión y docentes en funciones técnico-pedagógicas. Está constituido por cinco niveles de estímulos: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”. Cada nivel genera un estímulo económico significativo, que se incrementa al pasar de un nivel a otro, teniendo cada nivel sus propios requisitos. Para incorporarse o promoverse cada docente debía obtener los mejores puntajes globales dentro de los cinco factores que integraban el sistema de evaluación.¹⁶⁷

En un inicio el PNCM, motiva la participación de un gran número de maestros, durante el desarrollo de sus XX etapas se han modificado los factores con la finalidad de mejora del mismo; sin embargo, a la par se generaron varios vicios e inconsistencias. El problema que fue detectado por quienes manejamos este programa (quien escribe laboró en el área de Carrera Magisterial) fue la venta del examen que calificaba el factor “Preparación Profesional” y que generaba una situación muy desigual entre quienes se preparaban para el instrumento de evaluación y entre quienes lo obtenían de manera ilegal. De igual manera, muchos docentes al obtener un nivel, simplemente dejaban de presentarlo, ya que al adquirir un nivel (A, B, C o D) lo conservaban siguieran o no participando para aprobar los factores de evaluación.

Por otro lado, una de las intenciones manifestadas al crearse el programa, fue que a través de éste se mejorara el rendimiento de los alumnos: se infería que al prepararse mejor los docentes, contraería como consecuencia el incremento en la eficiencia terminal de los alumnos; situación en la que no existen datos para poder afirmar que sucedió.

F. La distribución de recursos

El financiamiento es uno de los principales problemas que ha afrontado el sistema educativo federalizado: insuficiencia de recursos, inequidad en la distribución

¹⁶⁷ Para mayor conocimiento ver: http://sep.gob.mx/es/sep1/cncm_lineamientos1993.

de recursos federales a los estados y desigual esfuerzo de los estados en el financiamiento educativo.

Si realizamos un análisis al gasto de educación básica, etiquetado desde 1998 en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), se observa que los recursos asignados sólo han mostrado crecimientos marginales en cuanto a su proporción con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), así como una disminución sostenida del porcentaje con relación a los ingresos totales del Gobierno Federal.

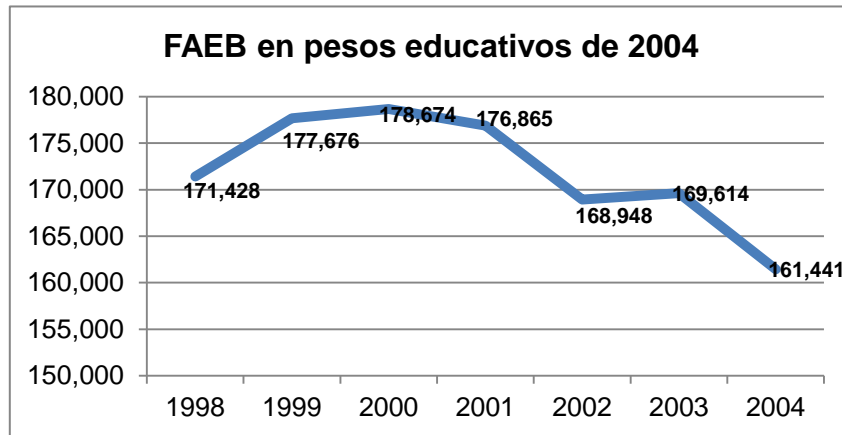
**FAEB en relación con el PIB y con los ingresos del Gobierno Federal
(miles de pesos corrientes)¹⁶⁸**

Año	FAEB	PIB	Ingresos Totales (IT)	FAEB/PIB	FAEB/IT
1998	79,997,913	2,731,197,366	545,175,744	2.9 %	14.7 %
1999	97,417,243	3,262,865,756	674,348,116	3.0 %	14.4 %
2000	115,263,694	3,861,661,863	868,267,688	3.0 %	13.3 %
2001	130,648,363	4,093,281,816	939,114,524	3.2 %	13.9 %
2002	141,175,875	4,403,556,404	989,353,440	3.2 %	14.3 %
2003	156,392,449	4,825,665,135	1,132,985,074	3.2 %	13.8 %
2004	161,441,313	5,443,381,485	1,270,211,072	3.0 %	12.7 %
			Promedio	3.0 %	13.9 %

Del análisis del FAEB en pesos educativos de 2004, se obtiene que de 1998 a 2004 las asignaciones disminuyeron, en promedio, 1.0%. También se observa una caída sostenida y considerable a partir del 2000.¹⁶⁹ En 2004, los pesos educativos asignados al FAEB valían 9.6% menos que los destinados en el año 2000.

¹⁶⁸ Fuente de los datos de la Tabla: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP y Banco de Información Económica, INEGI. Oscar J. Cárdenas Rodríguez; Francisco Javier Luna López, "El gasto educativo: una propuesta de financiamiento de la educación básica", *Gestión Política Pública*, volumen XVI, número 2, II semestre de 2007, p. 265.

¹⁶⁹ Datos de la tabla, fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. *Ibid.*



Asimismo, los pesos educativos asignados por matrícula en educación básica y normal han disminuido, en promedio, un 1.8%, mientras que las reducciones por escuela y por docentes son de 2.0 y 2.5%, respectivamente. La caída es más drástica si se compara contra el año 2000. Las asignaciones tanto por matrícula, escuelas y docentes han disminuido en más de 12%.

Monto asignado por matrícula, escuelas y docentes (pesos educativos de 2004)¹⁷⁰

	Monto del FAEB asignado por			Variación porcentual		
	Matrícula	Escuelas	Docentes	Matrícula	Escuelas	Docentes
1998	8,606	997,729	212,804			
1999	8,851	1,009,690	215,525	2.8 %	1.2 %	1.3 %
2000	8,827	1,012,834	214,309	-0.3 %	0.3 %	-0.6 %
2001	8,691	985,798	208,484	-1.5 %	-2.7 %	-2.7 %
2002	8,246	931,291	196,345	-5.1 %	-5.5 %	-5.8 %
2003	8,138	926,697	194,107	-1.3 %	-0.5 %	-1.1 %
2004	7,704	882,159	182,703	-5.3 %	-4.8 %	-5.9 %
			Promedio	-1.8 %	-2.0 %	-2.5 %
			2004 vs. 2000	-12.7 %	-12.9 %	-14.7 %

A nivel internacional, si comparamos el gasto público total en educación entre los países integrantes de la OCDE, podremos observar algunas cifras que en la práctica pudieran ser contradictorias. Se mencionan los ejemplos más representativos:

¹⁷⁰ Datos de la Tabla, fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP y Estadísticas Históricas del Sistema Educativo, SEP. *Ibid.*

% del Gasto Público total en educación (GPT) y Gasto en % del PIB 1995, 2000, 2006.¹⁷¹

País	1995		2000		2006	
	% GPT	% PIB	% GPT	% PIB	% GPT	% PIB
México	22.2	4.2	23.4	4.4	22.0	4.8
Rep. de Eslovaquia	14.1	4.8	14.7	3.9	19.5	3.8
Estados Unidos	12.6	4.7	14.4	4.9	14.8	5.5
Dinamarca	12.2	7.3	15.3	8.3	15.6	8.0
Japón	s/d	3.6	9.5	3.6	9.5	3.5
Promedio de la OCDE	12.0	5.3	12.9	5.1	13.3	5.3

Ahora bien, como se vio en la anterior tabla, durante el periodo 2000-2006 México se encontraba ubicado en primer lugar de todas las naciones integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el porcentaje del Gasto Público Total destinado a la educación y muy poco debajo de la media del gasto del PIB aplicado al mismo rubro, sin embargo, existen otros datos que permiten comprender la realidad de la nación, a saber:

Sueldo promedio por cada hora de enseñanza (dólares) ¹⁷²			Gasto por estudiante de primaria (pesos mexicanos) ¹⁷³	
País	Primaria	Secundaria	México	
México	19	17	Dinamarca	1,291
Dinamarca	55	55	OCDE	7,074
Alemania	59	67		4,381
Japón	68	77		
Corea	52	77		
Prom. OCDE	37	45		

Veamos cómo hasta el año 2007 se realizó la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB):

¹⁷¹ Panorama de la educación 2009: Indicadores de la OCDE (Regards sur l'éducation 2009: Les indicateurs de l'OCDE).

¹⁷² Fuente: Cámara de Diputados, *México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y el desempeño escolar*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2003, p. 3.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 4.

De acuerdo a la LCF y a la Ley General de Educación, son recursos que otorga la Federación a los Estados y al Distrito Federal y tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal; para el Distrito Federal se proporciona vía el Ramo 25 del PEF.

El monto de este Fondo, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizados para el cálculo de recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas.
- Recursos transferidos al Fondo en el ejercicio inmediato anterior.
- **Los cálculos de recursos que se transfieren a las Entidades Federativas, tienen su origen en la suscripción de acuerdos respectivos; no existe fórmula de distribución de este fondo.**¹⁷⁴

En el año 2007, se acordó modificar la fórmula de distribución del FAEB, siendo aprobada por la H. Cámara de Diputados y publicado en el DOF el 21 de diciembre. En tal reforma se estableció una fórmula que pretendió igualar en el transcurso de 15 años el gasto federal por alumno en todas las entidades. Sin embargo, se advierte que:

(...) además de que tampoco resuelve la inequidad en las aportaciones financieras de los estados, tendrá consecuencias “regresivas” en la distribución de los recursos federales, porque no toma en cuenta la desigualdad de recursos financieros y costos educativos que existe entre los estados más ricos y urbanos, y los más pobres, rurales e indígenas.¹⁷⁵

Se infiere que fue el mal manejo de recursos que las entidades federativas realizaron con relación al FAEB, que el 20 de febrero de 2009, se firma el acuerdo 482 por la entonces Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Entre sus principales disposiciones están:

¹⁷⁴ H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, “Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006”, p. 11 (Las negritas son mías).

¹⁷⁵ Alberto Arnaut; Silvia Giorguri (coord.), *Los grandes problemas de México*, Tomo VII Educación, México, El Colegio de México, 2010, p. 16.

CUARTA.- Las entidades federativas deberán destinar los recursos del FAEB exclusivamente a las funciones que les asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

No quedarán comprendidas dentro de las funciones mencionadas en el párrafo anterior los gastos relacionados con:

- I. Apoyos a secciones sindicales;
- II. Eventos públicos no educativos;
- III. Adquisición de vehículos destinados a personal de mando para uso no oficial;
- IV. Gastos de comunicación social no relacionados con el tema educativo;
- V. Plazas con funciones distintas a la educación básica y normal;
- VI. Pagos de dobles plazas en entidades federativas no colindantes.

SEXTA.- La Secretaría de Finanzas de la entidad, unidad receptora de los recursos, así como la Secretaría de Educación Estatal o equivalente, unidad ejecutora del gasto (...). En ningún caso, las entidades federativas podrán realizar transferencias de los recursos del FAEB a otros fondos o programas propios de las entidades federativas distintos de la educación básica y normal.

DECIMA PRIMERA.- Los recursos del FAEB (...) **Los recursos no ejercidos serán canalizados preferentemente a infraestructura para el sector educativo.**¹⁷⁶

Como se puede observar, la necesidad de establecer los criterios y mecanismos que logren garantizar el ejercicio eficiente de los recursos que se destinan a la educación básica y normal en las entidades federativas a través del FAEB, llevó a su definir su correcta utilización. A pesar de ello, en varios estados todavía en la actualidad existen conflictos por la aplicación de estos recursos.

Por otro lado, no es significativo el uso de los recursos sobrantes que, como se establece, deben ser destinados “preferentemente” al mejoramiento de la infraestructura escolar.

G. La calidad educativa

A pesar de que el discurso oficial¹⁷⁷ alude a propósitos de calidad, eficacia y eficiencia, cuando se informan los resultados educativos los referentes son

¹⁷⁶ *DOF*, 26 de febrero de 2009, pp. 78-80 (Las negritas son mías).

¹⁷⁷ La valoración positiva de los resultados de las políticas educativas ha sido un tema relevante durante los últimos dos sexenios (Vicente Fox y Felipe Calderón), en estas gestiones se ha hecho

cuantitativos: espacios educativos construidos, becas otorgadas y sus montos financieros, libros de texto distribuidos y cuestiones similares. Esto puede significar que se atiende con cierta eficiencia el manejo de los recursos, mas no las políticas y acciones que realmente se orienten al mejoramiento de la calidad o que, a pesar de que existen esfuerzos federales, estatales y escolares importantes dirigidos al mejoramiento de la educación, no se cuenta aún con indicadores creados *ad hoc* que permitan medir y evaluar sus resultados, en este sentido, es necesario establecer nuevos indicadores cualitativos, pocos, claros y de fácil manejo, que nos ayuden a evaluar el verdadero alcance de las políticas educativas.

Este es uno de los aspectos que no se ha discutido lo suficientemente, ya que si bien es recurrente la preocupación por tratar de tener un diagnóstico adecuado, poco se ha hecho para establecer criterios de calidad que por su pertinencia nos permitan entender qué se ha hecho, qué falta y hacia dónde vamos, en este sentido, debe ser una prioridad contar con instrumentos que nos brinden elementos que nos lleven a determinar el verdadero estado que guarda nuestro sistema educativo, al margen de los indicadores como la *prueba PISA* o *Enlace*¹⁷⁸ que son instrumentos con cierta validez pero aún insuficientes.

principal hincapié al tema educativo. Se citan dos ejemplos correspondientes a los informes de Gobierno de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón de los cuales cito fragmentos: Vicente Fox: "Con la política educativa actual **se ha logrado avanzar hacia la equidad y mejora de la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades** mediante el impulso del federalismo, la gestión institucional y la participación social. Asimismo, se han desplegado nuevas iniciativas para el desarrollo de programas y proyectos en el ámbito cultural y deportivo que alientan la formación integral de los mexicanos." Presidencia de la República, 1.1 Educación para el cambio, en *Quinto Informe de Gobierno*, ver documento completo: <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=15> (Las negritas son mías).

Por su parte, el presidente Calderón abordó los avances de su política educativa en los siguientes términos: "Por primera vez las plazas de maestros se concursan y se asignan al más competente, **profesionalizando a los maestros**, mientras que más de 6 millones de jóvenes y niños, 1 de cada 4 alumnos de las escuelas, tienen becas federales. **Todos los niños de entre 6 y 11 años tienen asegurado un lugar en la educación Primaria**". Quinto Informe de Gobierno, 2011, Página de la Presidencia de la República (Las negritas son mías).

¹⁷⁸ La *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del país. En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los Planes y Programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. Por cuarta ocasión se evaluó una tercera asignatura (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética, en 2010 Historia y en 2011 Geografía). Para mayor información, consultar *Prueba Enlace*, Página de la SEP, http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/.

H. La evaluación del desempeño y el aprovechamiento escolar en México en el marco internacional: La prueba PISA

Como se ha reiterado, la cobertura casi universal en educación básica es un indicador positivo; pero no es suficiente si la calidad y los logros educativos no son los esperados. Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales (*Programa para la Evaluación Internacional de los alumnos PISA, Examen de Calidad y Logro Educativo EXCALE y Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares ENLACE*) ofrecen resultados sumamente significativos que nos indican que aún queda mucho por hacer. A pesar de los recursos invertidos en reforma y en evaluación educativas desde los 90's, no se observa una mejoría consistente y/o significativa en los resultados escolares del país.

Como se advirtió en apartados anteriores, el ANMEB afirmaba que la calidad de la educación en nuestro país presentaba graves problemas que debían atenderse de manera inmediata:

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.¹⁷⁹

De esta manera, la educación a la que se aspiraba, brindaría la posibilidad de mejores aprendizajes en los alumnos. Así, el currículo y los materiales que se implementaron estuvieron orientados al mejoramiento de la calidad educativa.

Ocho años después de la firma del ANMEB el sistema educativo mexicano se encontró ante la posibilidad de evaluar en qué medida los objetivos del acuerdo se

¹⁷⁹ ANMEB, *DOF*, 19 de mayo de 1992, p. 6.

estaban alcanzando, y una opción que podría brindar elementos para conocer el estado de la educación fue a través de una prueba internacional: la prueba PISA.¹⁸⁰

Actualmente, el indicador considerado como el más representativo, sobre el desempeño y funcionamientos de los sistemas escolares, es el correspondiente a PISA. La importancia de este instrumento es que es un estudio internacional promovido y dirigido por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), en el cual participan los países miembros y países no miembros o economías asociadas.

El *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE), que aplica esta prueba en México, expresa que su principal objetivo es determinar la medida en que los estudiantes de 15 años, a punto de concluir su educación básica, adquirieron conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en la sociedad actual.¹⁸¹

Después de una década de evaluaciones, México sigue ocupando el último lugar de desempeño entre los países de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). Los resultados PISA 2009, muestran que México ocupó el lugar 48 (420 puntos en promedio) de entre 65 naciones, 33 de la OCDE, en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. En comparación con los resultados que obtuvo nuestro país en el 2000 se presenta una caída de 6 puntos en ciencias; mientras que avanzó en comprensión de lectura 3 puntos.

¹⁸⁰ La Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) es una prueba que se aplica cada tres años. Examina el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias).

¹⁸¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE, *El Proyecto PISA: Su aplicación en México*, http://www.oei.es/evaluacioneducativa/proyecto_pisa_aplicacion_mexico.pdf

Matemáticas es la única asignatura en donde hay un constante crecimiento desde 2000 y en este periodo de exámenes el desempeño de los jóvenes de 15 años subió 32 puntos. Se advierte que 46% de los jóvenes tienen resultados insuficientes de aprendizaje al llegar a los 15 años, puesto que se ubican en los tres niveles más bajos. Para la OCDE estar en esos niveles significa que al concluir la secundaria o cursar el primer año del bachillerato los estudiantes apenas reconocen en un texto ideas sencillas. Su conocimiento científico es “tan limitado que sus explicaciones son obvias y son derivadas de las evidencias que se les muestran en la prueba (el examen PISA)”.¹⁸² En tanto que, en el caso de las matemáticas sólo tienen las habilidades de resolver operaciones “rutinarias” en donde se les dan instrucciones directas y en situaciones explícitas.

Los resultados de la edición 2009 dados a conocer, revelan que entre los 34 países de la OCDE que participaron, México ocupó el último lugar en las tres pruebas:

Comparado con relación al total de los 65 países que participaron en 2009 quedó 49 en lectura y 51 en matemáticas y en ciencias. Nuestro país destaca, además, debido a las pocas oportunidades escolares que ofrece a sus jóvenes de 15 años de edad: 66.24%. Los países de la OCDE ofrecen 95.86% y los países/economías asociadas a la prueba 89.22%. Chile ofrece 91.55% y Brasil 80.63%.¹⁸³

De esta manera, el promedio alcanzado por México entre matemáticas, español y ciencias es de 422 puntos, mientras que la media de la OCDE es de 500 puntos.¹⁸⁴ Veamos a continuación el desarrollo histórico de las evaluaciones PISA en nuestro país:

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Carlos Muñoz Izquierdo; Manuel I. Ulloa, *Últimos en la prueba Pisa*, México, Nexos en Línea, 2009, Ver: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2099278>

¹⁸⁴ Revista electrónica Educación a Debate, *Revela PISA centralismo y pocos resultados*: <http://educacionadebate.org.mx/2010/12/07/revela-pisa-centralismo-y-pocos-resultados/>.

México en PISA¹⁸⁵

	2000	2003	2006	2009
Lectura (L)	422	400	410	425
Matemáticas (M)		385	406	419
Promedio L y M		393	408	422
Meta Promedio L y M*				418
Ciencias		410	416	
Muestra	4,600	29,983	30,971	38,971

*Programa sectorial de Educación 2007-2012.

Sin duda, los puntajes de México en Matemáticas están lejos de la media de la OCDE (496), por no hablar de los países mejor situados, como Finlandia (541) y Corea del Sur (546), o los impresionantes resultados de la provincia china de Shanghái (600 puntos), pero también es cierto que están claramente arriba de Brasil (386), Colombia (381), Argentina (388), Panamá (360) y Perú (365), al mismo nivel que Tailandia (419) y ligeramente debajo de Chile (421) y Uruguay (427).¹⁸⁶

Ahora bien, la prueba además nos da indicadores importantes acerca del desempeño por entidad federativa. En términos generales podemos apreciar que la tendencia es, como se ha demostrado a lo largo de la Tesis, con un desarrollo focalizado hacia aquellas entidades en donde el índice de escolaridad, alfabetismo, desarrollo, etc. son más altos: Distrito Federal, Chihuahua, Nuevo León, entre otras, mientras que las menos favorecidas son: Guerrero y Chiapas.

Observemos a detalle:

¹⁸⁵ Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), 2010, *México en PISA 2009*. Ver: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1073/1/images/V5%200-PISA-INEE-07DIC2010numA.pdf>.

¹⁸⁶ *Ibid.*

Desempeño en la escala global de Lectura PISA 2009
Entidades Federativas*

Entidad	Media	% 2-6	Porcentaje de estudiantes					
			1	5	14	32	34	14
Distrito Federal	469	80	1	5	14	32	34	14
Aguascalientes	449	72	1	7	20	37	26	9
Chihuahua	449	72	1	6	21	36	28	8
Nuevo León	450	70	1	8	20	32	26	12
PROMEDIO NACIONAL	425	60	3	11	25	33	21	6
Oaxaca	395	49	10	16	25	29	17	3
San Luis Potosí	399	48	7	15	30	29	16	3
Tabasco	391	42	4	20	35	29	11	2
Guerrero	374	34	8	25	33	24	9	1
Chiapas	364	33	15	21	31	23	9	1

	Debajo del nivel 1b (menos de 262.04)	Nivel 1b (264.04 a 334.75)	Nivel 1a (334.75 a 407.47)	Nivel 2 (407.47 a 480.18)	Nivel 3 (480.18 a 552.89)	Niveles 4 a 6 (más de 552.89 pts.)
--	---------------------------------------	----------------------------	----------------------------	---------------------------	---------------------------	------------------------------------

*ordenamiento según porcentaje niveles 2 a 6.

Desempeño en la escala global de Matemáticas PISA 2009
Entidades Federativas

Entidad	Media	% 2-6	Porcentaje de estudiantes				
			11	21	31	26	11
Distrito Federal	455	68	11	21	31	26	11
Nuevo León	455	63	14	22	26	21	16
Chihuahua	445	63	11	26	32	22	9
Aguascalientes	442	62	14	24	31	21	10
Colima	440	60	12	28	32	19	9
Jalisco	436	57	15	27	30	20	7
PROMEDIO NACIONAL	419	49	22	29	28	16	5
Oaxaca	399	41	39	30	24	14	3
San Luis Potosí	394	37	33	30	24	10	3
Tabasco	380	28	39	33	21	6	1
Guerrero	378	29	39	32	21	7	1
Chiapas	368	27	45	27	19	7	1

	Debajo del nivel 1 (menos de 357.77)	Nivel 1 (357.77 a 420.07)	Nivel 2 (420.07 a 482.38)	Nivel 3 (482.38 a 544.68)	Nivel 4 a 6 (más de 544.68)
--	--------------------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	-----------------------------

*ordenamiento según porcentaje niveles 2 a 6.

Como se ha podido apreciar en este apartado, un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo en lo referente a comprensión

de lectura, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Secretaría de Educación Pública, muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo.

Sobre lo anterior, el informe PISA afirma que el porcentaje de alumnos mexicanos de familias pobres o en desventaja socioeconómica es el más alto entre los países de la OCDE: 58.2%; mientras que Canadá tiene 3.7%, Reino Unido 5.6%, Japón 7.9%, Alemania 8.2%, Estados Unidos 10.4%, Francia 13.9%, Corea del Sur 15.8%, España 29% y Chile 37.2%.¹⁸⁷

Como se observa, México está siendo evaluado con países que se encuentran con niveles de desarrollo que lo superan en mucho. Por lo que, los resultados arrojan indicadores que denotan claramente estas diferencias; sin embargo, éstos han sido utilizados para la descalificación política, más que para detectar las fallas y proceder a su corrección.

5. 2010: Estado de la Educación Básica en México, tras el ANMEB

Con fundamento en el documento suscrito por la OCDE: *Panorama de la educación 2010, elementos clave sobre el estado de la educación en México*, nuestra nación ha desarrollado su sistema educativo de forma estable; la proporción de personas con un título de nivel preparatoria se ha duplicado, pasando del 19% de los individuos de entre 55 y 64 años al 40% de los individuos de entre 25 y 34 años. Para 2010, las cifras arrojan una tasa de graduación del 44%; sin embargo, esta cifra es muy inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE que es del 80%.

México dedica el 5.7% de sus ingresos nacionales al sistema educativo, más que Brasil (5.2%) pero menos que Chile (6.4%), siendo la educación nacional la

¹⁸⁷ *Ibid.*

que tiene mayor tasa de inversión en los países de la OCDE (21.7% del gasto público total en comparación con un promedio de 13.3% en la OCDE).

En contraste, el gasto por alumno permanece muy bajo en México: alcanza 2,111 dólares por alumno de educación primaria comparado con un promedio de 6,741 dólares en la OCDE; en educación secundaria, el gasto en México es de 2,236 dólares por alumno, contra un promedio de 8,267 dólares en la OCDE. En comparación, los alumnos de educación superior obtienen mejores recursos con 6,971 dólares por estudiante, cuando el promedio de la OCDE es de 12,907 dólares.

Con un presupuesto por alumno limitado, nuestro país toma decisiones de gasto relativamente eficientes; sin embargo, más del 90% de los gastos es consumido por el salario del personal, dejando poco margen de maniobra para otros aspectos educativos.

En el ANMEB se apostaba por la consolidación de un federalismo educativo, planteando un esquema de participación más incluyente donde la calidad fundara un nuevo paradigma y condujera a un colateral replanteamiento de contenidos, prácticas y funciones, que van desde el rol magisterial hasta la relación financiera entre entidades.

Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas, y a pesar de la notable expansión del sistema de educación básica y de los esfuerzos de planeación por la misma SEP, han persistido al menos dos graves problemas que han demostrado ser menos permeables a los esfuerzos por su disminución que el problema de la cobertura o de la oferta educativa: la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica por el otro.

Un dato sumamente relevante proporcionado por el INEGI y que viene a reforzar dicho planteamiento, específicamente sobre la equidad, es el referente a la educación indígena, sobre ello, “La escolaridad promedio en los grupos hablantes de lengua indígena es de cuarto año de primaria”.¹⁸⁸

En otro aspecto, se mantienen aún importantes deficiencias, tales como la falta de vinculación del sector educativo con el mercado laboral, la casi nula participación de la sociedad en la escuela, la inequitativa distribución de los recursos financieros, etc.

Además, aún persisten retos significativos: *El Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil*, dependiente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un documento denominado “Ficha país México”¹⁸⁹ señala que durante el año 2010, el 10.5% de los niños y jóvenes (1.61 millones) y niñas (1.46 millones) en el rango de edad de entre 5 y 17 años, no asistieron a la escuela en absoluto.

El analfabetismo, se encuentra todavía presente en nuestro país, manteniendo para el año 2010 un total nacional de 7.7%; siendo Chiapas con el 18.9% de su población, la entidad que ocupa el primer lugar; seguido por Guerrero (18.4%) y Oaxaca (15.4%), en contraste con Nuevo León (2.3%) y el Distrito Federal (2.4%).¹⁹⁰

De igual manera, los contrastes entre entidades federativas con relación al grado promedio de escolaridad son amplios; ocupando los últimos lugares Chiapas (6.3), Guerrero (6.8) y Oaxaca (6.9); mientras que el D.F. (10.5), Nuevo León (9.8) y Coahuila (9.4), mantienen los primeros lugares; existiendo una media nacional de 8.6 grados.¹⁹¹

¹⁸⁸ INEGI: <http://www.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx>, Consultada en agosto de 2011.

¹⁸⁹ Ver documento completo en: <http://white.oit.org/ipec/documentos/fichamexico.pdf>.

¹⁹⁰ Secretaría de Educación Pública, *Resumen del Sistema Educativo Nacional 2009-2010*, p. 27.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 28.

Se puede apreciar, que en el sistema educativo mexicano es persistente la existencia de disparidades y exclusión social que se refleja aún en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir dichos ciclos.

La deserción escolar se encuentra en rangos de 0.8% del total de estudiantes que ingresan a educación primaria; siendo Michoacán el primer lugar en deserción escolar (3.5%), en segundo lugar lo ocuparon Chiapas y Tamaulipas (1.9%) y el tercer lugar lo ocuparon Guerrero y Baja California (1.5%). En el caso de la educación secundaria, la media nacional es de 5.6%.¹⁹²

Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas y públicas, y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes. Es decir, se ha avanzado en la cobertura, más no así en la calidad.

Si bien son muchos y variados los indicadores, el más claro de ellos es la eficiencia terminal, que se ha venido abatiendo gradualmente con demasiada lentitud a pesar de los esfuerzos.

En la siguiente tabla, podremos observar algunos indicadores educativos:¹⁹³ cobertura, eficiencia terminal, deserción y relación maestro-alumno de las entidades ubicadas tanto en los primeros como en los últimos lugares del grado promedio de escolaridad; anexando otras entidades representativas. Estos indicadores, que en un primer acercamiento parecieran ser paradójicos, simbolizan algunas bases de donde parte la presente Tesis:

¹⁹² *El economista*, José Juan Reyes, "Sigue SEP sin abatir deserción escolar", 19 de mayo de 2011.

¹⁹³ Tomados de: Secretaría de Educación Pública, "Indicadores educativos", *Resumen del Sistema Educativo Nacional 2009-2010*, p. 62.

Indicadores Educativos

Entidad federativa	Cobertura 6-12 años %	Eficiencia terminal %	Deserción %	Relación alumno/maestro
Nuevo León	98.9	97.6	0.7	27.1
Distrito Federal	100.3	97.4	0.5	27.88
Coahuila	95.4	95.0	0.4	28.4
Chiapas	103.3	90.3	2.0	25.6
Guerrero	103.2	90.6	1.8	21.0
Oaxaca	103.2	88.6	2.7	20.6
Quintana Roo	89.3	99.4	1.6	30.9

Es notorio que Chiapas, Guerrero y Oaxaca son las 3 entidades con mayor porcentaje de analfabetismo y deserción, así como con el menor grado promedio de escolaridad; pero al mismo tiempo, las que ostentan el mayor porcentaje de cobertura y el menor número de alumnos por maestro. Caso contrario, Nuevo León y Coahuila, no alcanzan el 100% en cobertura, pero tienen el menor grado de deserción, a pesar de que la relación alumno/maestro es mayor que las tres entidades mencionadas.

Un caso que se distingue, es el de Quintana Roo, que no alcanza a brindar una cobertura del 90%, tiene un grado de deserción alto (1.6), una relación maestro/alumno mayor que todas las entidades comparadas (30.9), pero mantiene un excelente lugar en eficiencia terminal (99.4%).

Tales cifras permite afirmar empíricamente, que tanto la cobertura como la relación alumno/maestro no conlleva necesariamente el despliegue exitoso ni a la calidad educativa. No es lo mismo decir que se brinda la cobertura, que contar con verdaderas escuelas que permitan el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. Por otro lado, contar con docentes no implica que éstos cuenten con la preparación o con las herramientas e instrumentos necesarios para desarrollar con éxito su misión.

Si bien el gobierno se planteaba como uno de sus objetivos principales la descentralización de la educación básica mediante la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en términos generales representó un hecho más político que pedagógico: la administración del problema educativo federal, porque consistió en la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos a las entidades federativas para hacerse cargo de los servicios de educación básica.

En el caso de la profesión docente, la introducción intensiva de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) al proceso enseñanza-aprendizaje continúa presentando nuevos desafíos, ya que la acción pedagógica es estructuralmente una relación de comunicación. Mucho se ha hablado que éste es un eje fundamental de cualquier política de profesionalización.

Desde el campo de las políticas educativas, se insiste en desarrollar programas masivos de introducción de TIC's en las aulas, que consisten en la distribución de equipos más o menos sofisticados sin que se ofrezcan a los docentes oportunidades sistemáticas y pertinentes de desarrollo de sus competencias necesarias para hacer un uso correcto de las nuevas tecnologías. Este tipo de desfase entre la existencia de tecnología y el poco desarrollo de sus competencias para su manejo exitoso, se asocia con el sentimiento, por parte de los docentes, de *no estar a la altura de las circunstancias*.

Hoy el aspecto determinante de la lucha por la profesionalización no solamente pasa por la cuestión de una más prolongada y mejor formación de los docentes (la formación en el nivel superior, de licenciatura, incluso maestría y doctorado) sino además, por la cuestión del control sobre el desarrollo de esta actividad. Este es el lado más conflictivo de la cuestión de la profesionalización y es aquí donde se enfrentan distintas posiciones, intereses y actores colectivos. En la lucha por el contenido de la profesionalización participan tanto los responsables de la gestión de los sistemas educativos (los políticos y los altos funcionarios, asesores y

expertos), el cuerpo de los especialistas, investigadores y formadores de docentes, y el propio SNTE. En todos los casos, la disputa es por el control de la formación y la definición de los requisitos de acceso y carrera docente, las condiciones de trabajo y las recompensas materiales y simbólicas asociadas. La diferencia de posiciones (político, funcionario, experto, dirigente gremial, etc.) determina diferentes intereses, visiones y estrategias de profesionalización. En el caso de México, las políticas e innovaciones de profesionalización efectivamente desarrolladas se realizaron mediante la negociación y los acuerdos con el SNTE.

Es probable que una nueva identidad del trabajo docente pase por una combinación renovadora de sus componentes: la profesión, la vocación y la politización. Las tres dimensiones de esta actividad deben encontrar una nueva articulación a la altura de las posibilidades y desafíos del momento actual. Los contenidos teórico-prácticos deben ser fortalecidos para potenciar las capacidades del docente en la solución de los problemas complejos e inéditos de la enseñanza y el aprendizaje. Pero es preciso acompañar esta dimensión con elementos de tipo filosófico, asociados a la vieja idea de la vocación. La docencia requiere un *plus* de compromiso ético-moral, de respeto, de cuidado y de interés por el otro, es decir, de ejemplificar con sus actos los valores que se enseñan en la escuela, concibiendo la relación maestro-alumno, enseñanza-aprendizaje, como parte del desarrollo mutuo, personal y colectivo, que influirá indudablemente en la construcción del destino de nuestra nación.

Por último, no es correcto, desde mi punto de vista, concebir aún en la actualidad a la docencia como una actividad neutra; de hecho es una actividad profundamente política, es decir, es una función comprometida con la formación de una ciudadanía activa y con la construcción de una sociedad más justa, más libre y por lo tanto más “humana”.

5.1 La infraestructura y equipamiento escolar en México

Uno de los problemas fundamentales que inciden en la calidad de la educación, es el hecho de que no es posible desplegar de manera exitosa un servicio cuando se carece de las instalaciones y los instrumentos necesarios. Si bien es cierto, la intervención pedagógica se puede realizar bajo la sombra de un árbol, también lo es que, el producto de ésta no tendrá la calidad ni la profundidad que requiere la modernidad. Es decir, es factible brindar educación en lugares no propicios, pero su resultado será siempre proporcional a los recursos utilizados para tal efecto.

Se hace necesario contar con una infraestructura y equipamiento escolar que permita desplegar de manera efectiva el proceso enseñanza-aprendizaje, pero también es fundamental que si se desea avanzar como nación, ésta se genere para la totalidad de los edificios en donde se ofrece educación pública. De tal forma que permita ofrecer un “piso plano” para que la totalidad de los estados puedan partir hacia su desarrollo.

El presupuesto educativo es un instrumento clave del gobierno para incidir en la calidad educativa, al igual que el tipo de Planes y Programas de estudio que se desarrollan, el grado de preparación inicial y en servicio de los maestros, los métodos de enseñanza, el clima y gestión de la escuela, y el contexto social en el que viven los estudiantes, etc.

El financiamiento de la educación en nuestro país está regulado por distintas leyes. El Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que la educación que imparta el Estado deberá ser gratuita, pero evidentemente además debe cubrir otros gastos. En concordancia La Ley General de Educación establece que se debe destinar no menos del 8% del PIB (Producto Interno Bruto) y al menos el 1% debe ser para la investigación científica y

para el desarrollo tecnológico.¹⁹⁴ A pesar de que en nuestro país no se ha llegado a esta meta, se ha visto un incremento sensible en los últimos sexenios.¹⁹⁵

Los recursos que se destinan a la educación se administran a través de la Secretaría de Educación Pública, ésta a su vez divide el gasto en tres grandes ramos el 11, 25 y 33.¹⁹⁶

Específicamente, con relación a la creación, equipamiento y habilitación de la infraestructura escolar:

El 1º de febrero de 2008, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Con ella, se abroga la ley que creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y se da paso al Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). El CAPFCE, creado durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, fungía como "un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general." Lo que motivó la creación del CAPFCE, fue la necesidad de aumentar la

¹⁹⁴ El establecimiento del 8% en nuestras leyes proviene de una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que determinó este porcentaje del PIB como mínimo.

¹⁹⁵ Entre 2003 y 2009, el gasto de la Secretaría de Educación Pública creció 29.6% en términos reales y representó, en promedio, 6.78% del Gasto Público Total. Asimismo, el gasto destinado a la Secretaría de Educación en el periodo de referencia registró una tasa de crecimiento anual promedio de 4.4%. Ver: Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica, en: http://www.inee.edu.mx/bie_w/mapa_indica/2009/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR05/2009_AR05_.pdf.

¹⁹⁶ El Ramo 11 Educación Pública, abarca los capítulos de gasto ejercidos por la Secretaría de Educación Pública que le permite brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. El Ramo 25, Previsiones y aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, gasto asociado a la prestación de servicios de Educación Básica en el Distrito Federal. El Ramo 33, Aportaciones federales para las entidades federativas y municipios, se distribuyen mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. Este Ramo canaliza recursos para la educación a través de 3 fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de infraestructura educativa, y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Ahora bien, para hacer operativo lo anterior, el FAEB y el FAETA contienen los recursos para cubrir la nómina del personal docente y administrativo, y una parte de las transferencias del FAM se utiliza para otorgar desayunos escolares y apoyos alimenticios a la población en condiciones de pobreza extrema y la otra parte, se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de Educación Básica y Superior.

cobertura del Sistema Educativo Mexicano (SEM) a través de la construcción de escuelas públicas a lo largo y ancho del territorio nacional.¹⁹⁷

Ahora bien, *La Ley general de la infraestructura física educativa* faculta al INIFED para regular la infraestructura física educativa al servicio del SEM, tomando en cuenta criterios de calidad y cantidad a través de los siguientes lineamientos:

- I. La construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinadas al servicio del sistema educativo nacional;
- II. La creación de programas en las áreas de certificación, evaluación y capacitación, dentro de las líneas que comprenden procesos constructivos, administración de programas, innovación en la gestión pública, desarrollo humano, informática y de asesoría técnica en el área de proyectos, peritajes, diagnósticos técnicos y servicios relacionados con la materia;
- III. La generación de procesos de planeación, para que los recursos se apliquen con mayor pertinencia;
- IV. La creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa nacional, y
- V. La coordinación de las acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la participación y la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del país y de los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, además de los sectores de la sociedad.¹⁹⁸

A su vez, el artículo 4º de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, define a la infraestructura física educativa de la siguiente forma:

(...) los muebles e inmuebles, destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación.¹⁹⁹

Como se observa, existen los mecanismos institucionales que permiten no sólo la construcción de la infraestructura básica educativa, sino además, se

¹⁹⁷ Ver documento completo en: *Infraestructura escolar, tarea pendiente*, Fundación Adolfo Christlieb, http://www.fundacionchristlieb.org.mx/articulos/agosto08/Infraestructura_escolarboletín%5B1%5D%5B1%5D.pdf.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

contempla la posibilidad de brindar equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones. En este sentido, si bien se han dado pasos importantes para la optimización de las instalaciones escolares, igualmente en la realidad se puede constatar que existen fuertes disparidades en cuanto a la creación y mantenimiento de las mismas.

Sin embargo, el principal problema de la asignación de recursos en el área educativa, es que del presupuesto destinado, la mayor parte está designado para cubrir el sueldo del personal docente y administrativo, lo que impide que se inyecten más recursos a otros aspectos tales como la creación de infraestructura, mantenimiento y equipamiento, etcétera.

Actualmente no existe algún índice o indicadores estadísticos desagregados, a nivel estatal o por escuela, que contengan información sobre el estado de la infraestructura física educativa en México. Sin embargo, asumimos que existen rezagos importantes en este aspecto, ya que si bien la cobertura estimada es cercana al 100%, no podemos sostener que la calidad de los espacios educativos sean en todos los casos los más adecuados, recordemos que en nuestro país aún es recurrente la existencia de planteles donde la infraestructura escolar consta de uno o dos cuartos mal acondicionados y/o equipados que hacen las funciones de escuelas (ver anexo fotográfico). En este sentido, la infraestructura física educativa, es un factor determinante para un mejor aprovechamiento escolar, si bien no es el único, y quizá ni siquiera el más importante, condiciona en buena medida el aprendizaje de los alumnos.

El Ejecutivo Federal reconoce en el *Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)*, que:

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas: menos de cuatro de cada diez

cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología es todavía menor.²⁰⁰

Ante la situación anterior, en el PND en su *Objetivo 10* referido a *Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas*, planteaba la siguiente estrategia:

Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación. Se dará un nuevo impulso a la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de escuelas, bajo criterios de equidad social y regional, en coordinación estrecha con las autoridades locales. Se impulsará la participación de los padres de familia y de las comunidades en las acciones destinadas a la conservación y mantenimiento de los espacios escolares, vinculando, en cada plantel, la entrega de apoyos para mejoramiento de infraestructura a la consolidación de Consejos Escolares de Participación Social.

Por lo anterior, el Fondo de Infraestructura en Educación Media Superior contará con tres modalidades: 1) ampliación y equipamiento de planteles, 2) construcción de nuevos planteles, y 3) inversión en innovación, con recursos asignables según una fórmula de infraestructura que toma en cuenta tres componentes: rezago, eficiencia y presión demográfica.²⁰¹

Sin embargo, un análisis realizado en 2007, reiteraba las deficiencias enunciadas por el titular del Poder Ejecutivo:

Resultados del Diagnóstico de Inmuebles Escolares de la República Mexicana, la SEP reportó las condiciones de 165,540 escuelas, de las 280,000 que hay en México. El informe resulta revelador, pues la dependencia identificó 7,153 escuelas del sistema público a la intemperie; los planteles también están afectadas por la ausencia de mantenimiento, ya que 2 de cada 10 niños asisten a edificaciones muy antiguas, lo que implica riesgos e inseguridad. Además 1,874 edificaciones, están en “malas” condiciones; de los 24 millones de niños que están incorporados en esas escuelas, el 89% no tiene laboratorios y en el 92% de los casos no hay talleres. Respecto a los servicios de agua, casi medio millón de niños estudia en centros escolares que carecen de ella, la misma cantidad sólo tienen acceso al líquido mediante pipas y un número similar se abastece de manantiales. El documento cita otros problemas que son un obstáculo para el desarrollo de las actividades educativas; por ejemplo se reconoce que más de 100 mil escuelas no tienen servicios básicos, como el drenaje, y muchas otras carecen de energía eléctrica. Ante estos datos, resulta obvio concluir que el Gobierno Federal ha descuidado su responsabilidad para crear y mantener

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Presidencia de la República, *Op. Cit.*

espacios escolares en condiciones que garanticen un ambiente digno de trabajo y desarrollo personal para los alumnos.²⁰²

Sobre esa misma línea, hacia mayo de 2008, la entonces Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, declaraba:

Hemos detectado cerca de 27 mil centros escolares en donde, por lo menos, la mitad de sus alumnos tienen un rendimiento insuficiente en matemáticas o en español. Es decir, no alcanzan una calificación aprobatoria.

En esos 27 mil centros escolares es donde, (...) se carece en ocasiones hasta de lo más básico.

Aún el mejor maestro, la mejor maestra, llegada la ocasión, difícilmente pueden lograr la calidad que necesitamos cuando carecen de pisos de cemento, cuando carecen de pizarrones, cuando esos niños no tienen instalaciones sanitarias, cuando no hay conectividad a la energía eléctrica o a lo más básico, o cuando esas escuelas requieren de caminar tres o cuatro horas o más para poder llegar a ellas.²⁰³

En términos reales, la población afectada correspondía a “(...) cerca de 3 millones de alumnos.”²⁰⁴ De esta manera, se reconocía la falta de recursos para atender la demanda de creación y mantenimiento de las escuelas. En ésta misma oportunidad, Vázquez Mota afirmaba:

La infraestructura escolar en México tiene un promedio de antigüedad por lo menos de 40 años, esas son las escuelas que hoy tenemos en la mayoría de las entidades y de los municipios del país.²⁰⁵

De esta manera, el diagnóstico de la SEP revelaba que en todas las entidades del país, existía y persisten hoy día, escuelas cuya infraestructura se encuentra en condiciones precarias, incluso hay planteles calificados por la dependencia de “pésimas condiciones” por no contar con la estructura mínima que se requiere, tratándose de escuelas que en la mayoría de los casos se instalan en palapas o enramadas.

²⁰² Juan Antonio Rodríguez González, “Infraestructura escolar y calidad educativa”, en *El Porvenir*, octubre de 2007. Ver documento en: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=167601.

²⁰³ Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), *Josefina Vázquez Mota Inadecuada infraestructura lastra el rendimiento escolar*, Ver ponencia completa en: <http://www.conafe.gob.mx/gxpsites/hgxpp001.aspx?5,1,116,O,S,0,PAG;CONC;116;16;D;298;1;PAG;>.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

La dependencia tenía localizados en 2008, 9 mil 504 planteles de educación preescolar en “malas condiciones”, de los cuales 4 mil 994 pertenecen al Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE),²⁰⁶ que proporciona el servicio educativo en las poblaciones con el más alto índice de marginación en el país. Además, reportaba la existencia de 14 mil 344 escuelas primarias cuya infraestructura “está muy deteriorada”, de ellas cerca de 5 mil son escuelas indígenas y comunitarias.²⁰⁷

En el caso de las secundarias, 3 mil 314 planteles estaban en condiciones que la titular de la SEP calificó de “inaceptables”, en la que la mayoría correspondía a telesecundarias ubicadas en las poblaciones rurales e indígenas y donde el 38 por ciento se localizan en regiones de alta y muy alta marginación.

²⁰⁶ Datos tomados de *Poblanerías en línea*, “Diagnostico SEP: infraestructura precaria”, 28 de mayo de 2008, <http://www.poblanerias.com/educacion/8115-diagnostico-sep-infraestructura-precaria.html>

²⁰⁷ *Ibid.*

Capítulo IV.

¿Descentralización o Centralización? Hacia un Nuevo Modelo educativo

Como se ha podido constatar en el presente trabajo de Tesis, el reto que representa la modernización del sistema educativo y el mejoramiento de la calidad del servicio que se imparte en los planteles escolares, ha llevado a buscar formas de organización que pretendan dar respuesta positiva a estas necesidades. Sin embargo, tanto los modelos de Centralización y de Descentralización no han podido obtener resultados sólidos que deriven en una afirmación contundente de cuál es el mejor.

Se hace necesario impulsar nuevas formas de pensar y organizar que eviten tanto la concentración del poder de decisión en una sola entidad que avasalle la soberanía de las demás integrantes, como que debido a su separación produzca tantas formas como estados tenga la federación que vean sólo por sí mismos y no se logre una “prosperidad general” tal como lo marca el espíritu federalista.

Por tal motivo, se analizan algunos aspectos que pretenden incidir en una visión distinta a las experimentadas y que se considera viable su realización; para ello se dividen en 5 áreas específicas de intervención.

Áreas de intervención

Como se ha planteado, tras la implementación del Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se han logrado algunos avances, en un contexto en donde el crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional es un hecho apreciable. Si bien se ha dado con ritmos distintos según el tipo, nivel y entidad federativa de que se trate, no sucedió lo mismo en términos de calidad y equidad. Esto se debe en buena medida a factores como: las condiciones materiales y de infraestructura de los servicios, la formación y actualización de los docentes, el

ejercicio de la función educativa en los estados, y la falta de especificación en áreas geográficas de la experiencia curricular.

De acuerdo con lo anterior, los cambios administrativos, organizativos y pedagógicos deseados con el ANMEB no han sido inmediatos, ni sus resultados han sido sustantivos en la calidad de la educación, ya que para ello se requiere de estrategias integrales que tengan implicaciones no solamente administrativas y organizacionales, sino que además tengan impactos visibles en la formación de los estudiantes, recordemos que todo el sistema educativo está teóricamente diseñado en función del alumno. En este sentido, transformar un sistema tan grande, con una organización y prácticas burocráticas no orientadas plenamente al aprendizaje, con enormes desigualdades en la distribución de insumos y en los resultados, exige tiempo, uso innovador del conocimiento y nuevas capacidades de decisión y gestión, a fin de que todas las acciones confluyan en la pertinencia, eficacia, eficiencia, equidad y calidad del servicio educativo en todos sus tipos y niveles.

De esta manera, consideramos que una propuesta integral de intervención debe considerar por lo menos cinco aspectos en particular: *La filosofía de la educación en México, La nueva organización regional, El financiamiento para la infraestructura y equipamiento escolar, La nueva filosofía del docente y, finalmente, la transformación de las escuelas en centros comunitarios de formación y capacitación*, temas que a pesar de ser contemplados en el Acuerdo aún representan un desafío complejo.

Si bien, lo más conocido de la reforma educativa impulsada a principios de los noventa en México es la descentralización, no debe perderse de vista que ésta no es su único componente. El ANMEB definió campos y líneas de acción referentes a temas como: 1.- La reorganización del sistema educativo nacional, 2. Modificaciones a los Planes y Programas de estudio a nivel básico, y 3. La revaloración social del docente.

A continuación analizaremos los cinco aspectos que a nuestro juicio representan los puntos fundamentales sobre los cuales debe reflexionarse. Por lo que el análisis de los aspectos mencionados, nos permitirá definir líneas de acción que nos lleven a lograr y consolidar un verdadero federalismo del sistema educativo, pero además, sentar las bases para un sistema educativo nacional moderno y eficiente, que se encuentre en condiciones de brindar una educación de calidad para todos.

1. La Filosofía de la educación en México

Para una sociedad, es necesario justificar sus valores y creencias sobre bases filosóficas, es decir, las razones que llevan a explicar su pensamiento y su conducta. En el caso educativo, los fundamentos que guían sus principios y objetivos se derivan del cómo se piensa la educación en un momento histórico determinado.

Ya se ha visto que a través del tiempo la educación justifica su razón de ser. Sin embargo, la actualidad nos obliga a repensar la educación: cuáles son sus fines y objetivos, sobre qué premisas debe partir y cuál debe ser el camino que la conduzca a ellos.

La nueva sociedad de la información ha generado retos inéditos que hace necesario diferenciar entre lo que significa estar informado y estar educado. Hurgar entre un enorme cúmulo de contenidos aquellos que permitan realmente un desarrollo armónico de los educandos, conlleva la responsabilidad de generar una visión distinta de las razones de la intervención pedagógica.

La escuela no puede “parir” ciudadanos solamente para nuestra realidad, no sólo debe “reproducir” los mejores valores de la sociedad actual, sino además, transformar personas para que puedan construir una nueva sociedad. Es decir, los motivos de educar deben de estar enfocados hacia un mejor horizonte y he ahí la paradoja: personas que aprendieron en el pasado, viven en el presente, deben lograr

a través de su intervención, construir la visión de un mejor futuro, al cual difícilmente podrán acceder.

Por eso la importancia de establecer una filosofía de la educación acorde a los retos que plantea la modernidad, pero también con una perspectiva encaminada a desarrollar plenamente al individuo como ser humano, en beneficio de él mismo y de la sociedad a la cual pertenece.

La importancia de la filosofía de la educación no se encuentra en el ámbito teórico-conceptual, sino más bien en un ámbito práctico, ya que a partir de una postura filosófica de la educación se orienta el quehacer no sólo del docente, sino de todo un sistema educativo. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que toda práctica docente no puede prescindir de una reflexión filosófica de la relación entre teoría y práctica.

Por tanto, una filosofía educativa debe responder a cuestionamientos como los siguientes: ¿Cómo se concibe la educación?, ¿qué implicaciones tiene el acto educativo?, ¿Qué se pretende con el hecho educativo?, ¿para qué sociedad se enseña?, ¿Qué visión de presente y futuro se pretende generar?, etcétera, ya que en efecto, toda acción docente necesita estar vinculada con los fines últimos de la educación, en correspondencia con aquello que se quiere obtener. En este sentido, la filosofía de la educación determinará qué características y condiciones tendrá un sistema educativo considerando aspectos, políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros. Deberá además, tener en cuenta qué tipo de ciudadanos queremos crear, ya que la función de la educación no radica en la preparación de estudiantes para un ámbito escolar, sino para su inserción en la sociedad de la cual forma parte, en donde se debe enfatizar la importancia de "(...) ajustar a la educación a las condiciones impuestas por el medio físico, económico y cultural de las comunidades."²⁰⁸

²⁰⁸ John Dewey, *Democracia y educación*, Madrid, Ediciones Morata, 2002, p. 119.

Retomando lo anterior, la filosofía de la educación se enfrenta a tres grandes problemas: el tipo de ser humano que se desea obtener, la determinación de los medios y procedimientos mediante los cuales se va a lograr formar el tipo de persona que se propone y, finalmente, la proyección de los fines.

Los tres aspectos anteriormente mencionados se pueden reducir a tres interrogantes: el qué, cómo y para qué de la educación. En este sentido, deben ser abordados como un proceso global e interdependiente, pero sobre todo como un proceso histórico, ya que las respuestas a las preguntas planteadas varían dependiendo de la época, la geografía y el paradigma en los cuales se base principalmente.

Ahora bien, consciente o inconscientemente tanto el sistema educativo como los mismos docentes, establecen sus actividades bajo la definición de las tres grandes interrogantes; así, al tener claridad sobre el tipo de ser humano que se desea formar, se instrumentarán las medidas necesarias para lograr tal cometido. De esta manera, los contenidos, procedimientos, valores, actitudes y habilidades serán siempre acciones coherentes con los qué, cómo y para qué.

La nueva forma de pensar la educación en México debe de llevar a organizarla de abajo hacia arriba y simultáneamente, de arriba hacia abajo, es decir, partiendo de fortalecer la escuela, célula básica del despliegue educativo; se podrán entonces desarrollar políticas públicas más amplias y con resultados equitativos. Si bien es cierto que, presupuestalmente pareciera una labor titánica, también lo es que, con voluntad política y un buen proyecto que realmente involucre a todos los actores políticos y sociales, en un corto tiempo se podrá convertir los actuales planteles escolares en verdaderas escuelas.

La escuela es el lugar en donde se desarrolla el proceso enseñanza-aprendizaje, por lo tanto debe ser el espacio en donde la comunidad educativa cuente con todos los recursos necesarios para realizarlo de la mejor manera. Si la

sociedad logra comprender el beneficio social y cultural que pueden contraer los centros educativos para una gran parte de sus miembros, sin duda se sumará al esfuerzo por mejorarlos y mantenerlos en óptimas condiciones.

Una vez que se pueda lograr un “piso plano” para todas las entidades, se podrá iniciar un despegue más o menos equitativo de las partes integrantes de nuestra nación. De igual forma, se podrá realizar la distribución de recursos federales de mejor manera, haciéndola más efectiva. De otra forma, continuarán existiendo las grandes brechas de desarrollo entre los distintos estados y evitando que la línea de desarrollo educativo nacional se vuelva cada vez más horizontal.

En suma, dotar a los planteles escolares de todo lo necesario (recursos humanos, financieros, tecnológicos, educativos, etc.) mirando por la calidad y cantidad mínimas, debe ser la prioridad del sistema político, ya que todas las acciones que se realicen en los distintos niveles deben de impactar en la escuela y en el mejoramiento de la calidad del servicio que ahí se presta. Las escuelas deben ser vistas como los lugares principales en donde tienen éxito o fracasan las políticas educativas.

Como ejemplo, vemos que los distintos gobiernos hablan de cobertura cuando los planteles escolares carecen de lo más necesario. No puede haber avance educativo, si las escuelas no cuentan con la totalidad de los requerimientos que se necesitan para ofrecer una educación de calidad.

El logro de los objetivos marcados sólo podrá volverse una realidad si el gobierno, el magisterio y la sociedad en general, logran comprender y hacer suyo el proyecto educativo y asuman un papel más dinámico en la corresponsabilidad de impulsar a la educación como el motor que conlleve a la construcción de una nueva sociedad, más justa, democrática, igualitaria, crítica, propositiva, responsable y que viva dentro de los más altos principios del ser humano.

2. La nueva organización regional

Uno de los aspectos fundamentales que marcaba el ANMEB era avanzar hacia la consolidación de auténtico federalismo, en el cual el sistema educativo tendría una estructura flexible y diversificada, conformada a su vez, por un sistema integrado por los subsistemas estatales y la instancia federal con una estructura orgánica redefinida y de dimensiones reducidas, que cumpliría un papel de coordinación entre las entidades.

Cierto es que en los sexenios anteriores se avanzaron etapas en un proceso de descentralización cuyo objetivo declarado era devolver a las entidades federativas el control sobre la administración de los recursos educativos. Además, la fórmula federalista permitiría rearticular las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE con la participación de los estados. Sin embargo, la finalidad última era lograr la total independencia presupuestaria de las entidades federativas, cosa que en la práctica ha tenido pobres resultados, a pesar de que en un inicio se tuvo muy claro que la participación de las entidades era un aspecto clave para alcanzar los propósitos del federalismo educativo.

Una de las razones fundamentales que abre la reflexión acerca de la necesidad de revisar la administración educativa con relación al ANMEB, es que en muchos casos las entidades federativas no cuentan con los elementos necesarios para poder cumplir con los lineamientos diseñados por la autoridad educativa federal, ya que efectivamente, los estados tienen muchas limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, materiales, humanos y de tiempo para poder emprender de manera adecuada las actividades programadas.

Por otra parte, la cuestión de la asignación de recursos sigue siendo una asignatura pendiente, ya que la situación de las entidades es muy desigual, en cuanto a los recursos totales que pueden disponer, los recursos por alumno, y la proporción de recursos federales y estatales. La distribución de recursos no obedece

a la aplicación de criterios objetivos, imponiéndose nuevos condicionamientos, pero subordinados al punto de vista de la SEP, a pesar de que el acuerdo buscaba eliminar esas contrariedades.

En lo que toca a planeación y evaluación, si bien oficialmente los estados tienen facultades para realizar tales actividades, la descentralización sigue sin incluir recursos específicos para ello, por lo que las entidades que responden de muy distinta manera a los objetivos educativos. La planeación y muy especialmente, la evaluación que realiza la SEP se hace con datos que surgen de los estados, como es obvio, pero en la práctica no se ven grandes resultados de las numerosas reuniones que sostienen los funcionarios de la Secretaría con los distintos organismos de educación de las entidades.

Por tanto, las limitaciones de la llamada federalización son tan serias, que las autoridades estatales han expresado en ocasiones, como el caso de Tlaxcala y Oaxaca,²⁰⁹ el deseo de regresar al estado anterior las cosas ya que, en su opinión, en la situación actual a ellas les corresponde enfrentar los problemas, pero no la toma de decisiones en aspectos fundamentales, ni tampoco las decisiones sobre recursos. En la actualidad se tiene conocimiento que varios estados están valorando la decisión de solicitar a la federación el regreso de los servicios educativos, debido a problemas presupuestales.

2.1 El modelo regional y su importancia para la construcción del federalismo propuesto por el ANMEB

La intención de construir un nuevo modelo de organización educativa, parte de la necesidad de generar una estrategia que permita a la totalidad de las entidades federativas de nuestra nación lograr un desarrollo educativo equiparable, o por lo menos, disminuir al máximo las grandes brechas existentes en este aspecto.

²⁰⁹ Alonso Urrutia, *Sánchez Anaya insiste en que la Federación se encargue de la prestación de servicios educativos*, en La Jornada, 20 de diciembre de 2001, p. 9.

Es decir, partiendo del respeto a la autonomía de los estados, crear un espacio de coordinación y apoyo entre un conjunto de entidades que compartan un desarrollo similar, para permitir un despegue vinculado en el ámbito educativo. Si bien es cierto que generar una nueva estructura conlleva varios problemas, también lo es, que en términos empíricos, tanto la centralización como la descentralización no han tenido el éxito esperado.

Trataré de ilustrar de mejor manera cuáles son los objetivos y funciones principales que se proponen para las Secretarías de Educación Regionales:

- Disminución de las burocracias educativas, tanto en las entidades como en la capital de la República. A partir del ANMEB se pensó que la estructura que desplegabla la educación a nivel nacional se convertiría en un conjunto de pequeñas áreas que realizaran funciones de planeación y coordinación de la administración escolar de las entidades. Sin embargo, dicha estructura no disminuyó, en sentido contrario, se ampliaron las estructuras estatales, adicionando e incrementando la burocracia educativa nacional. Como ejemplo, el número de personas que labora en las distintas áreas del Instituto de Educación Básica de Morelos (IEBEM), que en el ciclo 2010-2011 atiende a una población escolar de 386,115 estudiantes y a 21,771 trabajadores de la educación²¹⁰ (16,202 docentes y los restantes entre directivos y personal de apoyo y asistencia a la educación) que laboran en un universo de 2,694 escuelas de educación básica,²¹¹ es de 997 servidores públicos.²¹² Si se parte de la lógica que por cada escuela existe un director, responsable del correcto funcionamiento, organización, operación y administración del centro de trabajo y sus anexos, y por cada 4 ó 6 escuelas (que integran una zona escolar) existe la figura de un supervisor escolar, que realiza entre otras funciones las de vigilancia técnico-pedagógica, administrativa y de enlace entre las autoridades superiores y las

²¹⁰ Datos obtenidos de la Nómina de Pago (16 al 30 de noviembre de 2011) de las áreas educativas, desde jefaturas de sector, supervisiones y planteles educativos en el estado de Morelos.

²¹¹ Datos de: Secretaría de Educación Pública, *Resumen del Sistema Educativo Nacional 2009-2010*, p. 13.

²¹² Datos obtenidos de la Nómina de Pago (16 al 30 de noviembre de 2011) de todas las áreas ADG en el IEBEM.

escolares; y, en promedio, por cada 6 zonas escolares (que integran un Sector Educativo) hay un Jefe de Sector, y cada uno de ellos lleva la supervisión y vigilancia administrativa y técnico-pedagógica de su jurisdicción, es posible afirmar que existe un gran número de personas que tienen como función la planeación, desarrollo educativo (general y por niveles), trámites y servicios. En sí, la planeación por región, permitirá la no duplicación de funciones, optimizando el personal que realiza estas tareas.

- Una mejor planeación educativa, captación de información y desarrollo de programas federales. Se inicia sosteniendo que con el estricto respeto a la autonomía estatal, la parte de la ejecución de los distintos programas y proyectos federales corresponde al ámbito de la entidad federativa. Sin embargo, la planeación educativa pudiera mejorarse si desde una visión federalista -desarrollo equitativo de las partes-, se establecen los criterios para tal objetivo. Para ello, sería necesario integrar un cuerpo colegiado integrado en primer lugar con la representación de cada estado que conforma la región y con la representación de la federación, pudiéndose sumar a este cuerpo otros actores que cuenten con reconocido prestigio en el ámbito educativo y en administración pública. Posteriormente, se implementaría un sistema de información que se dividiera hacia dos espacios: lo correspondiente a la ejecución de programas estatales hacia la entidad y lo correspondiente a programas federales²¹³ hacia la SEP regional. Al contar con información directa de los distintos planteles escolares, se tendría una visión más cercana a la realidad ya que evitaría la burocracia estatal, y con ello, la distorsión que pudiera existir por motivos políticos o de intereses estatales. La condicionante para el sistema de información que se pretende generar, es contar con computadoras e internet en cada plantel escolar, o mínimo en cada supervisión escolar y además, implementar programas (software) que permitan una fácil y rápida recopilación de la información.

²¹³ Programa de escuelas de tiempo completo, Programa escuela siempre abierta, Programa sectorial de Educación, Programa escuela segura, Programa escuelas de calidad, etc.

- Integración de los mejores elementos al ámbito regional. Para poder afirmar que una secretaría regional funcionaría de mejor manera que varias estatales, es necesario conjuntar a los mejores trabajadores que tuviera cada entidad federativa a las distintas áreas de la SEP regional. De tal forma que pequeñas áreas pudieran ofrecer grandes resultados, planteando que con ello se pretende disminuir al máximo las burocracias estatales y optimizar de mejor manera los recursos humanos.

- Para el caso de la presente Tesis, las secretarías regionales también tendrían la función de desarrollar el *Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE)*, que al captar recursos, se direccionarían hacia aquellas zonas de mayor necesidad, evitando que la lógica estatal de allegarse la mayor cantidad de recursos sin importarle demasiado el desarrollo de las demás entidades, se presentara. De tal forma que las secretarías regionales, funcionarían como garantía de que los programas federales se desarrollen de mejor manera, se distribuyan los recursos de dichos programas en la proporción que tenga como sustento las necesidades apremiantes de cada entidad y además permitiría la implementación de programas regionales que tuvieran como objetivo el mejoramiento de la calidad del servicio educativo de la totalidad de las entidades integrantes de la región.

De esta forma, se permite que los estados, bajo la coordinación de la federación, determinen como región el número y la localización de los problemas más urgentes a atender y sea la *Secretaría Regional de Educación* quien acuerde con ellos las posibles soluciones, en términos del federalismo; sobre todo en las regiones del sur de nuestro país. Mientras que para el caso de las regiones del centro y norte del país, un esquema regional permite potenciar el desarrollo de las mismas, buscando que se impulse en forma equitativa.

La definición de las secretarías regionales busca organizar el país de tal forma que permita facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la

federación. En cada región se reconoce como necesarias la coordinación y cooperación entre representantes de los gobiernos estatales y la sociedad civil, así como de diferentes secretarías y organismos del Gobierno Federal. Es decir, su funcionamiento implica la construcción de una asociación regional, al interior de la cual se identificarán y negociarán prioridades comunes, asimismo, se establecerán compromisos concretos por parte de los distintos participantes. La idea es permitir y promover la combinación de recursos o movilización hacia la implementación de políticas y proyectos regionales interestatales de interés común.

La propuesta pretende además, vincular e integrar programas del Gobierno Federal con programas de los mismos gobiernos estatales y hacerlos concurrir en el espacio de planeación regional. En principio, esquemas de este tipo permitirán incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, ya que evitan la duplicidad de proyectos y hacen posible la realización de otros mediante el esfuerzo conjunto, esto adquiere especial relevancia en el contexto económico actual caracterizado por la escasez de recursos fiscales prácticamente en los tres órdenes de gobierno.

La idea parte de los postulados del ANMEB, así como de la necesidad de revisar y replantear sus objetivos y finalidades, de igual forma, para que esta reorientación nos permita definir líneas de acción claras en las que se precisen las formas de organización y participación de los distintos actores que concurren en el proceso educativo, y que finalmente, se pueda incidir favorablemente en lo administrativo, académico y social para un exitoso despliegue de la educación.

2.2 Propuesta para una nueva organización regional

La estructura operativa de la propuesta contempla hasta ahora dos elementos básicos: uno referente a la organización territorial de la planeación, y otro respecto a los mecanismos de gestión. Con relación al primero se proponen 6

regiones, cada una integrada por varios estados que se convierten en las unidades de base de la planeación, siendo estas:

- **I: Chiapas, Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Tabasco.**
- **II: Guerrero, Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Sinaloa.**
- **III: Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Morelos.**
- **IV: Estado de México, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí.**
- **V. Nuevo León, Coahuila, Durango y Zacatecas.**
- **VI. Tamaulipas, Chihuahua, Sonora, Baja California Norte y Baja California Sur.**

Dicha distribución se fundamenta en un espíritu federalista, es decir, se pretende reunir estados con altos niveles educativos con aquellos que no los tienen. La intención es conjuntar un equilibrio que permita desarrollar al conjunto de entidades en forma equitativa.

En el caso del Distrito Federal, al no estar descentralizados los servicios educativos, dependen directamente de la SEP federal, por lo que en un primer momento no estaría considerado en las secretarías de educación regionales. Cabe mencionar que con la burocracia actual de la SEP federal, se podrían manejar los servicios educativos del D.F. señalando que existe una duplicación de funciones entre éstas.

3. El financiamiento para la infraestructura y equipamiento escolar

Uno de los problemas fundamentales que inciden en la calidad de la educación, es el hecho de que no es posible desplegar de manera exitosa un servicio cuando se carece de las instalaciones y los instrumentos necesarios. Si bien es cierto, la intervención pedagógica se puede realizar bajo la sombra de un árbol, también lo es que, el producto de ésta no tendrá la calidad ni la profundidad que requiere la modernidad. Es decir, es factible brindar educación en lugares no

propicios, pero su resultado será siempre proporcional a los recursos utilizados para tal efecto.

Se hace necesario contar con una infraestructura y equipamiento escolar que permita desplegar de manera efectiva el proceso enseñanza-aprendizaje, pero también es fundamental que si se desea avanzar conjuntamente como nación, ésta se debe generar para la totalidad de los edificios en donde se ofrece educación pública. De tal forma que permita ofrecer un “piso plano” para que el conjunto de los estados puedan partir hacia su desarrollo.

Para ello, se analiza la participación de la sociedad en la búsqueda de lograr un presupuesto que permita llegar a la meta propuesta.

3.1 Características generales de la propuesta

Debe reconocerse que el Sistema Educativo Nacional ha logrado instalar escuelas prácticamente en todo el territorio nacional, sin embargo, es también necesario reconocer que en ese avance por lograr la presencia de al menos una escuela en cada población, aquellas que se construyeron en las zonas rurales y de alta marginación difícilmente cuentan con las condiciones mínimas necesarias para poder llevar a cabo las actividades escolares. En este sentido, entidades como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz, presentaron una notoria disparidad con relación a las escuelas edificadas en estados como Nuevo León, Distrito Federal y Jalisco, principalmente. Asimismo, aunado al atraso y mal equipamiento en la construcción de escuelas, debemos sumar el deterioro natural que ha acarreado el paso del tiempo, con lo cual se ha empeorado aún más la infraestructura escolar y, por ende, la calidad del servicio que se imparte.

La *Ley General de Infraestructura Física Educativa*, en su Artículo 2. define que tiene como objeto “(...) regular la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo nacional estableciendo los lineamientos generales

para: I. La construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo nacional.”²¹⁴ Para tal efecto, determina que los responsables de la correcta observancia de dicha ley son: “(...) las autoridades que materia de infraestructura física educativa de la federación, de los estados, de los municipio y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y las señaladas en la Ley General de Educación.”²¹⁵ Sin embargo, el contexto actual representa, sin duda, complicaciones adicionales, porque además de continuar el proceso de modernización, es necesario realizar acciones que permitan su consolidación, en condiciones adversas propiciadas por la reducción y recortes presupuestales, la variación del PIB destinado a la educación y los problemas ocasionados por la falta de recursos. De ahí que es primordial la búsqueda de acciones que nos permitan explorar formas alternativas de financiamiento sin alterar el principio de gratuidad enmarcado en el Artículo 3º de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, todos sabemos que las instituciones escolares requieren de recursos adicionales que permitan solventar su óptimo funcionamiento, por ejemplo, materiales didácticos para los profesores, gastos de mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento escolar, etc. lo cual demanda de medidas de financiamiento alterno a la partida presupuestal que posibiliten que las escuelas cuenten con los recursos necesarios.

De acuerdo con lo anterior, para lograr el ideal de contar con una infraestructura y equipamiento escolar del primer mundo en la totalidad de las escuelas del territorio nacional, se elaboró la presente propuesta de intervención que es viable, pero sobre todo deseable, ya que nos permite avanzar en la construcción de un esquema alterno de financiamiento, que conlleve gradualmente a la consolidación de escuelas de calidad y además, auto sostenibles.

²¹⁴ *DOF*, 31 de enero de 2008, p. 1.

²¹⁵ *Ibid.*

Se trata de marchar hacia la instauración de varios modelos probados y validados, uno de ellos, el *Teletón* pero en materia educativa. Optar por un modelo como el del *Teletón* nos permite dotar al sistema educativo nacional de más recursos que permitan en cooperación con las autoridades educativas, construir escuelas modernas, eficientemente equipadas, así como remodelar y proveer herramientas y materiales educativos en donde haga falta.

Es decir, la propuesta proyecta detonar un esquema estratégico que al tiempo de admitir una mejor inversión en infraestructura y equipamiento escolar, permita a la escuela pública desplegar su gestión comunitaria para allegarse de más recursos para su mejor operación. Con ello, se pretende generar mediante mecanismos innovadores de financiamiento a la escuela pública, una nueva base social que permita financiar la educación pública sin comprometer su gratuidad.

3.2 Estructura, Objetivos y finalidad

Lo primero que debemos tomar en cuenta, es que la entidad que coordinará y dirigirá estas acciones, al que denominaremos *Instituto Nacional de Modernización de los Planteles Escolares* (INMPE) tendría la finalidad principal de sentar las bases que permitan lograr y a su vez consolidar un verdadero federalismo educativo, entendido esto como un amplio proceso de reforma y modernización del Sistema Educativo Nacional en todo el territorio de México. En este sentido, al dotar a las escuelas de los requerimientos y condiciones mínimas necesarias para poner a los espacios escolares en condiciones de igualdad, es posible reducir de manera significativa las brechas existentes entre las entidades más beneficiadas (Nuevo León, Jalisco y Distrito Federal) con relación a las menos favorecidas (Chiapas, Guerrero, Oaxaca).

Lo anterior tendrá consecuencias positivas inmediatas, ya que al encontrarse en condiciones equitativas es posible aspirar a un federalismo educativo,

y con ello convertir al SEN en un sistema de calidad que contribuya al crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Ahora bien, estos postulados sin duda son factibles, pero para ello es necesaria la participación efectiva de la sociedad, no sólo en el seguimiento y evolución de las políticas educativas y administrativas, sino además en su financiamiento que es uno de los puntos centrales de la propuesta. En este sentido, el proyecto parte de la instrumentación de un movimiento nacional en pro de la educación en momentos o etapas con objetivos claramente definidos.

3.3 El Instituto Nacional de Modernización de los Planteles Escolares (INMPE)

La dirección del *Instituto Nacional de Modernización de los Planteles Escolares* (INMPE) deberá estar integrado por un equipo multidisciplinario que permita conocer y aprobar los proyectos de mejoramiento escolar²¹⁶ que cada plantel educativo emita; generar, una vez aprobado el proyecto, las boletas deducibles de impuestos; preparar, desarrollar y supervisar el *Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar*, así como de conjuntar, administrar y distribuir los recursos que por este programa se generen.

No es materia de esta Tesis ahondar sobre los aspectos normativos y procedimentales que sustentan a los Institutos en nuestro país, sin embargo, es necesario puntualizar que para nuestros fines, la organización deberá apegarse a las disposiciones normativas y legales que se establecen para tales efectos en *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *La Ley General de Desarrollo Social*, *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de*

²¹⁶ El proyecto de Mejoramiento y Mantenimiento Escolar (PMME) puede realizarse por los Consejos Escolares de Participación Social. El objetivo es generar una visión del estado óptimo en términos de infraestructura y equipamiento escolar –y su posterior mantenimiento- y la cantidad necesaria para lograrlo. Así, una vez aprobado por el INMPE, se abriría a la sociedad para que ella participe con recursos, que serían deducibles de impuestos. De carecer de recursos la sociedad circundante, entraría al Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE).

la Sociedad Civil, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, La Ley de Asistencia Social, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, como organismo colegiado se propone que el Instituto tenga las siguientes funciones:

- Conocer, aprobar y financiar el *Proyecto de Mejoramiento y Mantenimiento Escolar* que generen los Consejos Escolares de Participación Social de cada plantel escolar.
- Impulsar iniciativas de ley que promuevan gravar con un impuesto al consumo de ciertos productos (cigarros, bebidas alcohólicas, juegos de azar, etc.), trasladando los recursos que de ello se obtenga íntegramente al *Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE)*.
- Programar, difundir, desarrollar, supervisar y captar los recursos que se obtengan del PNIEE.
- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las boletas deducibles de impuestos y remitirlas a los lugares aprobados.
- Distribuir los recursos captados por las actividades que realice a las distintas secretarías de educación regionales.
- Promover una cultura de participación y cooperación en el financiamiento para la infraestructura y equipamiento escolar.
- Supervisar, evaluar y corregir, en su caso, el manejo correcto y transparente de los recursos aplicados.
- Dar a conocer por los medios más adecuados los logros alcanzados.

3.4 Creación, modernización y equipamiento de los Planteles escolares. El Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE)

El *Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar* consiste en la concreción de un gran movimiento de unidad nacional que en un inicio sería

impulsado conjuntamente por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encaminado a la obtención de recursos económicos a través de aportaciones deducibles de impuestos. Dichos recursos se emplearían para la construcción, remodelación, modernización y equipamiento escolar de aquellos planteles de educación básica que se encuentran en zonas de muy bajo nivel económico.

Es necesario puntualizar que dicho movimiento asume un formato ya instrumentado y probado como es el modelo *Teletón*, el cual como destacamos en un apartado anterior ha demostrado ser un instrumento valioso de participación social. En este sentido, es significativo rescatar dicho modelo y adecuarlo a nuevos objetivos igualmente importantes para la sociedad como es la educación. Así, lo que se propone es una amplia campaña de difusión encaminada a lograr dos finalidades básicas:

- Creación y modernización de Infraestructura escolar en zonas de alta y muy alta marginación.
- Generación y modernización del equipamiento escolar.

Adicionalmente se busca:

- Promover la unidad nacional en torno a la importancia de la educación en nuestro país.
- Promover una cultura de integración de todos los sectores de la sociedad con respecto a las escuelas.
- Contribuir a elevar la calidad educativa.
- Coadyuvar a la consolidación de un esquema federalista.

Este Programa centrará en primer término sus actividades en zonas que por sus altos niveles de marginación y pobreza requieren contar con mayor urgencia

con espacios educativos dignos. En este sentido, cabe mencionar, que es virtualmente imposible que en una primera etapa logre crear y/o remodelar todas las escuelas que hagan falta, así como acondicionar en todos los casos los espacios escolares. A pesar de esta limitación, existe el convencimiento que es urgente avanzar, ya que representa una de las prioridades nacionales.

Una vez establecido en el mayor número de casos posible, se pretende dirigirse hacia un esquema plena de federalización educativa, en el cual todas las regiones puedan avanzar a un mismo ritmo y en un sólo sentido hacia la modernización del sector educativo, ya que tanto escuelas, maestros y alumnos se encontrarán por primera vez en la historia de nuestro país en condiciones de equidad. De esta manera, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se convertirá ya no en una carta de buenas intenciones, sino en un instrumento viable de modernización.

Lo anterior significa un esfuerzo permanente y anual, en el que, a la par del PNIEE, los estados y municipios puedan ir avanzando paulatinamente en la actualización de sus planteles escolares. Punto importante es la generación del PMME para conocer las condiciones óptimas a las que se aspira llegar y cuánto se necesitará para poder acceder a este estado. Sin duda, para poder alcanzar tal punto es necesario apoyarse de un esquema regional encargado de hacer diagnósticos confiables sobre la creación, acondicionamiento, equipamiento y avance en la consecución de escuelas de calidad.

Si bien es cierto el PNIEE representará una disminución en la recaudación de impuestos, a la larga representará un gran avance, ya que los montos asignados al sector educativo irán inevitablemente a la baja. Es decir, de lo que se trata es invertir en la educación a largo plazo y una vez creadas las condiciones mínimas necesarias, las escuelas podrán convertirse en entidades plenamente autosuficientes con menor dependencia de los recursos presupuestales. Modificando el paradigma *invertir en educación* en vez de *gastar en educación*.

El *Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar* deberá ser coordinado por un cuerpo colegiado de personas con alto nivel de reconocimiento y probidez. Su integración será en un patronato donde estén representantes de la SEP, del SNTE y de la SHCP, de las entidades federativas y representantes destacados de la sociedad civil, empresarios y dueños de los medios de comunicación, los cuales contribuirán a encaminar, dirigir y evaluar el cumplimiento de los objetivos.

3.5 Instrumentación del Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Escolar (PNIEE)

Uno o dos meses antes de cada evento, el INMPE iniciará una intensa campaña para incentivar a la sociedad a participar en el PNIEE como una obra benéfica destinada a la construcción y mejoramiento de las escuelas en lugares previamente determinados, los cuales deberán ser de dominio público mediante las campañas publicitarias implementadas para tal fin. A este esfuerzo se espera que se sumen las cadenas de televisión abierta de nuestro país, así como las radiodifusoras, periódicos y sitios de internet de toda la República Mexicana, acompañados de empresas auspiciadoras.

Retomando el modelo *Teletón*, es necesaria una gran campaña publicitaria en los medios de comunicación, en donde las cadenas transmitan cápsulas informativas del PNIEE y comerciales de las empresas auspiciadoras asociadas al evento. Para reforzar la campaña, es necesaria la selección de uno o varios profesores que por su entrega, años de servicio y sólido reconocimiento social, sean las o los voceros y la imagen oficial del Programa. Sin duda, este aspecto es fundamental, ya que el docente en nuestro país es una de las profesiones más queridas y respetadas por la sociedad en general.

Esta actividad debe estar organizada por el INMPE que desarrollará el Programa por etapas, de tal suerte que el Instituto pueda ir informando a la sociedad

de los avances y logros que se vayan cosechando en cada una de las fases del Programa. En este sentido, es necesario que se instrumenten las medidas pertinentes para que se realicen ejercicios de fiscalización permanente.

El orden de las acciones a desarrollar, puede ser el siguiente:

a) Designación de lugares de intervención. El patronato deberá designar, previa evaluación de las secretarías de educación regionales, los puntos en donde es necesaria la construcción, remodelación, equipamiento y modernización de los espacios escolares.

Una vez recabadas las propuestas y analizadas con detenimiento por un equipo técnico creado para ese fin, se deberán designar los espacios en donde se aplicarán los recursos obtenidos por el PNIEE, con la condicionante de que una vez iniciada la obra, no se considerará terminada hasta que se encuentre totalmente agotado el planteamiento realizado en el PMME.

b) Creación de un fondo para la recaudación de los recursos obtenidos de la campaña, adicionando los obtenidos por la gravación al consumo de algunos productos.

c) Negociación y coordinación con las diferentes autoridades educativas y gubernamentales, así como con los patrocinadores, medios de comunicación y participantes en los diferentes eventos.

d) Elaboración de informes y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las actividades realizadas para la consecución de fondos.

e) Verificación con evidencias de la aplicación de los recursos en los lugares designados.

La propuesta es factible y deseable, ya que no es necesario recurrir a reformas institucionales o marcos normativos, sólo se requiere de una adecuada organización, de un programa operativo realista y de la participación comprometida de todos los actores.

Sin duda, mediante la implementación de esta estrategia de intervención es posible incidir positivamente en mejorar y elevar la calidad de la educación, así como coadyuvar al mejoramiento de las escuelas, y sobre todo, el de lograr hacer coparticipes a la comunidad con su centro educativo.

3.6 Estrategia para el financiamiento de los centros escolares (principio de deducibilidad de impuestos y aportaciones comunitarias)

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* enuncia con claridad en su Artículo 3º, fracción IV, el principio de gratuidad en los siguientes términos:

Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación (...).

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.²¹⁷

Por su parte, la *Ley General de Educación* establece:

Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y 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 educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.²¹⁸

²¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente, Cámara de Diputados, 2011. Ver documento completo en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

²¹⁸ *Ley General de Educación*. Cámara de Diputados, México, 2011, Ver documento completo en:

En ambos marcos legales se reconoce la obligación de la Federación de otorgar el financiamiento a la educación. Ahora bien, a pesar de que en el artículo constitucional no se hable específicamente de las aportaciones voluntarias destinadas a la educación, sí se plasma en nuestra Carta Magna:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En concordancia con lo anterior, la *Ley General de Educación* estipula la posibilidad de que los particulares participen en el financiamiento escolar, tal y como se establece en su Artículo 28 que prescribe a la letra: “Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados **y los particulares.**”²¹⁹

Veamos ahora cómo se instrumentan dichos mecanismos de financiamiento no presupuestal.

Las escuelas generalmente organizan mediante iniciativa de las asociaciones de padres de familia colectas o aportaciones voluntarias al inicio del ciclo escolar, estas acciones están establecidas en el *Reglamento de las asociaciones de padres de familia*, específicamente en el Capítulo décimo, de los fondos:

Artículo 39. - Para los efectos a que se refiere la fracción III del artículo 7 de este Reglamento, se entiende por fondos los siguientes conceptos:

I.- Aportaciones voluntarias de los padres de familia: son las cantidades de dinero que los asociados acuerdan entregar a la asociación por conducto de la mesa directiva, para el cumplimiento de su objeto;

II.- Donaciones de personas ajenas a la institución educativa: son los donativos en dinero o en especie que recibe la asociación, provenientes de personas que no pertenecen a la misma ni laboran en la institución educativa;

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>.

²¹⁹ *Ibid.*, (Las negritas son mías).

III.- Ingresos por realización de eventos especiales: son los obtenidos por la asociación en la celebración de dichos eventos;

IV.- Ventas en la tienda escolar: constituyen los ingresos obtenidos por la asociación por la venta de alimentos en dicha tienda;

V.- Productos financieros: son los rendimientos de los depósitos bancarios efectuados por la mesa directiva en una institución de crédito, en sus cuentas de ahorros, cheques y/o inversiones;

VI.- Parcela escolar: son las utilidades derivadas de la venta de los productos o servicios provenientes de la misma escuela, tales como lácteos, ganado vacuno, bovino, caprino, porcino, avícola, cosecha de hortalizas, granos y semillas, fruta, servicios de electricidad, automotriz, soldadura, carpintería, cualquier otro producto o servicio; y

VII.- Otros ingresos: son todas aquellas aportaciones que capta la mesa directiva y que no quedan comprendidas en ninguna de las fracciones anteriores.²²⁰

De esta manera, las aportaciones voluntarias y donaciones son dos recursos de los que se pueden disponer para allegar recursos a las escuelas, una vez que no están prohibidas. En este punto, es conveniente ser muy precisos, ya que tanto la *Ley General de Educación*, tanto como el *Reglamento de la Unión Nacional de Padres de Familia*, prohíben que se cobren cuotas obligatorias, o en otras palabras, que se condicione la inscripción de algún alumno mediante el pago de alguna cantidad de dinero. Luego entonces, las aportaciones pueden ser voluntarias a iniciativa de la Asociación de Padres de Familia o del Consejo de Participación Social Escolar. De esta manera, la obtención de recursos adicionales al presupuesto público otorgado no contraviene el precepto de gratuidad que marca nuestra Constitución.

Ahora bien, las escuelas recaudan recursos adicionales casi por completo de las donaciones de los padres de familia, mientras que las aportaciones por parte de la comunidad ajena a la institución escolar es prácticamente inexistente, ya que una donación no representa ningún beneficio al ciudadano común, sobre todo si consideramos que no se le extiende ningún comprobante fiscal que pueda deducir de

²²⁰ *Reglamento de la Unión Nacional de padres de Familia*, ver documento completo en: <http://www.unpf.org.mx/>.

impuestos. Esto representa una seria limitante tanto para los padres de familia como a la comunidad en general.

Una de las líneas de acción que se propone, radica en ampliar los beneficiarios y donantes potenciales en beneficio de los centros escolares de la comunidad. Es decir, se trata de involucrar e incluir a los actores ya participantes: padres de familia, vecinos, así como a sectores que tradicionalmente se mantienen alejados del sector escolar como son los empresarios y los comerciantes.

3.6.1 Aportaciones deducibles de impuestos en las escuelas de la comunidad

Es posible pensar en un recurso como la deducción impuestos mediante las aportaciones voluntarias a las instituciones educativas, ya que se trata de donaciones hechas a un organismo no lucrativo, en este caso la escuela. Realizar un donativo es una forma de ayudar y al poder deducirla, se reconoce nuestra aportación con la reducción de nuestras obligaciones fiscales.

Ello en virtud de que la escuela es en sí, una institución de beneficio y mejoramiento social. Luego entonces, el gobierno se encontrará en la obligación de reconocer y disminuir el monto del *Impuesto Sobre la Renta* (ISR) que estamos obligados a pagar.

Se tiene conocimiento de que las aportaciones deducibles de impuestos, por concepto de donaciones, de acuerdo con la *Ley del Impuesto sobre la Renta* vigente, en su Artículo 31 fracción I, relativa a las personas morales, y el Artículo 176, fracción III, relativo a las personas físicas, establecen que en todos los casos solamente se podrá deducir el 7 por ciento de la utilidad fiscal neta. Lo que conlleva que tales deducciones no representan grandes ingresos, sin embargo, el objetivo fundamental de tal propuesta es generar una cultura de participación y cooperación con los planteles escolares.

Así, realizar una donación es una buena manera de utilizar nuestro dinero. Cuando decidimos aportar una parte de nuestros ingresos para realizar un donativo a una institución de beneficencia, podemos contribuir al mejoramiento de nuestra sociedad. Al canalizar nuestros recursos de esta forma cumplimos con nuestros deberes como ciudadanos y sobre todo, contribuimos de manera directa con la educación.

De acuerdo con el *Servicio de Administración Tributaria (SAT)* de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*, lo primero que tendríamos que conformar sería una asociación o patronato que funcione al margen de la escuela, o bien, pudiera pensarse en darle una personalidad jurídica plena a los *Consejos Escolares de Participación Social*, y que una de sus funciones pudiera ser la de emitir comprobantes fiscales en favor del donante, en donde los montos asignados pudieran ser bajo los siguientes conceptos:

- Aportaciones voluntarias ordinarias (inicio del ciclo escolar)
- Aportaciones extraordinarias, (En cualquier momento del ciclo escolar, antes, durante y en los recesos).

Es decir, la propuesta implica desarrollar un nuevo esquema de ingresos con autonomía escolar, y nuevos ciclos presupuestales, con mejores objetivos de gasto e inversión.

Veamos a continuación las características más importantes de ambos aspectos.

A. Aportaciones Voluntarias Ordinarias

En cuanto a las aportaciones voluntarias de carácter ordinario se estaría pensando en aportaciones propuestas por los *Consejos Escolares de Participación*

Social (CEPS). Es decir, en la presente propuesta se estaría legalizando y legitimando las aportaciones de los padres de familia y de la sociedad en general, que en ningún caso condicionaran la inscripción de los alumnos.

La utilización del esquema anterior, pudiera resultar una forma exitosa de financiamiento, ya que a las escuelas les aportaría una fuente importante de recursos utilizables para el mantenimiento y modernización del plantel educativo.

Ahora bien, para una implementación exitosa de un esquema como el que proponemos, precisa la existencia de mecanismos e instancias de seguimiento y evaluación, que sin atentar contra las atribuciones de los CEPS, nos permita vigilar y dar seguimiento a la aplicación de los recursos.

Por tanto, es necesario que se elabore de manera inicial un *Proyecto de Mejoramiento y Mantenimiento Escolar* (PMME) que determine las prioridades que requiere el plantel educativo, en este sentido, los recursos obtenidos, se aplicarán a aspectos definidos como prioritarios como por ejemplo:

- Mantenimiento y mejoramiento de los espacios escolares.
- Mantenimiento y preservación de las aéreas verdes dentro y fuera de la institución.
- Financiamiento de cursos y talleres (alumnos, docentes, directivos y padres de familia).
- Adquisición de material bibliográfico y hemerográfico.

Así, es posible hacer un seguimiento puntual de la aplicación de recursos, así como su posterior evaluación de acuerdo con un plan rector. De esta manera se estaría promoviendo un ejercicio de rendición de cuentas, así como de transparencia.

Sin duda, este mecanismo es viable de realizar, ya que trata de legitimar una práctica común muy extendida en nuestro país; asimismo, consideramos que

puede ser exitosa en la medida de que a los padres de familia y a la sociedad en general les implica ya no un gasto sino una inversión que le representará beneficios fiscales inmediatos, así como la posibilidad de utilizar los recursos de la propia escuela, tal como se ha planteado en la presente propuesta. Por su parte, a la escuela le permite obtener y sobre todo legitimar, una práctica que si bien no es ilegal, no es bien vista por la sociedad.

B. Las aportaciones voluntarias extraordinarias

Por este concepto, se estaría entendiendo aquellos recursos que la escuela obtendría de manera extraordinaria, y que se obtendrían en cualquier momento del ciclo escolar (inicio, desarrollo o fin del ciclo escolar), y que serían los resultantes de:

- Aportaciones por concepto de servicios educativos,
- Recaudación por servicios sociales a la comunidad.
- Cualquier otra que por medios legales se obtengan.

Las aportaciones por concepto de servicios educativos, son aquellas aportaciones correspondientes a esta actividad que estaría brindando la institución educativa. Es decir, serían las aportaciones que obtendría la escuela por los cursos y talleres impartidos en sus instalaciones.

Ahora bien, se consideran como aportaciones voluntarias en la medida de que los montos obtenidos dependerán de las personas inscritas, descontando el pago de servicios, pago a profesores y materiales. De esta manera, los recursos que obtenga la escuela dependerán de los cursos organizados a lo largo del ciclo escolar, así como de la amplitud de la oferta educativa.

Por su parte, las aportaciones extraordinarias serán aquellas que realicen tanto personas físicas como morales que decidan hacer su donación a beneficio de la escuela de la comunidad.

4. La nueva filosofía del docente: Una condición necesaria para el mejoramiento del sistema educativo nacional

Hoy en día, el mundo está experimentando una serie de cambios constantes en casi todos los ámbitos de la vida: económicos, políticos, sociales y culturales; adicionándose los grandes avances de la ciencia, la tecnología y la información. Esto ha producido un nuevo contexto sociohistórico donde los profesores deben asumir una actitud proactiva ante los cambios y retos que impone la sociedad de la información y el conocimiento. De la misma manera, el docente debe ir avanzando hacia nuevos paradigmas y concepciones filosóficas que le brinden la posibilidad de continuar siendo un verdadero actor de transformación.

Ciertamente podemos encontrar en la bibliografía especializada fuertes discusiones acerca del papel y la función que debe desempeñar el magisterio en la sociedad. Podemos encontrar posturas radicales acerca de la misión de reproducción social, hasta posturas completamente antagónicas que defienden el papel del docente como instrumento de transición social. Filosóficamente hablando, ambas posturas son igualmente válidas. Sin embargo, consideramos que el docente comparte ambos aspectos en la actualidad, sin que ello implique una contradicción, ya que efectivamente el educador es un agente importante de continuidad social, debido a que él tiene la obligación profesional, ética y moral de contribuir a la preservación de lo mejor de su sociedad, apoyando así a consolidar un clima de seguridad y paz dentro del colectivo al que pertenece.

Por otro lado, el docente tiene además una función transformadora que impulse el avance y el mejoramiento de su entorno social, lo cual supone la

búsqueda de nuevos conocimientos, procedimientos y actitudes que le permitan ayudar a sus educandos a ser parte de ese amplio movimiento evolutivo.

Por tal motivo, se considera que ambos aspectos son fundamentales en la labor cotidiana del docente, lo cual implica la adopción de una nueva filosofía en donde se tenga muy claro que no sólo está formando estudiantes, sino que se encuentra ante un magno reto: la construcción del futuro de la sociedad; de la transformación de la niñez y juventud, quienes tendrán la misión de edificar una nueva forma de convivencia social: más democrática, igualitaria y justa. Esta responsabilidad, es uno de los aspectos más importantes que se le han encomendado al sector educativo, ya que en sus aulas se busca originar sujetos críticos, responsables, participativos y verdaderamente capaces de lograr un desarrollo personal y colectivo.

En estos mismos términos, John Dewey,²²¹ planteó que la función principal de la educación en toda democracia es ayudar a los niños y jóvenes a desarrollar un conjunto de hábitos y virtudes que les permita realizarse plenamente, y de esta manera contribuir a conformar una mejor sociedad.

De tal manera, el proceso enseñanza-aprendizaje necesita estar guiado por una persona que viva en una nueva filosofía; que tenga claro que su función no solamente es dotar al alumno de conocimientos, sino además de valores, actitudes y proyectos; así como una fuerte sensibilidad al compromiso social, la conservación y respeto de la diversidad cultural y del ambiente, su constante superación mediante el auto aprendizaje, el cuidado y mejoramiento constante físico y mental, el

²²¹ Dewey propone cambios en la forma de concebir a la educación y sugiere diversas modificaciones a la escuela y al trabajo de los maestros. Plantea que la escuela sea una institución donde los avances de la sociedad puedan transmitir directamente a las nuevas generaciones, no a través de métodos formalizados o de una pedagogía inerte, si no a partir de una escuela que permita al alumno construir, crear e indagar activamente, en un ambiente colectivo, lo que haría posible convertir a los alumnos en miembros participantes y constructivos de una sociedad democrática. En lo referente a la formación de niños y adolescentes, La educación debe preparar a las personas para ser flexibles, estar alertas y ser creativos ante nuevos desafíos y ante la incertidumbre del futuro, actitudes que son fundamentales en un sistema democrático. Ver Capítulo II, “*La función social de la Educación*”, en John Dewey, *Democracia y educación*, Madrid, Ediciones Morata, 2002, pp. 22 - 26.

fortalecimiento de su autoestima y el desarrollo de la apreciación por el arte en todas sus manifestaciones. Es decir, una educación integral.

Por tanto, esta nueva filosofía requiere que el docente tenga claro cuál es su papel y su función dentro de la sociedad, en esta dualidad reproductor-transformador. De tal forma, que logre un equilibrio entre su vocación, su profesión y su ideal político.

Un segundo aspecto igualmente fundamental, es el referente a una formulación indudable de la tarea del educador; en este sentido, se debe tener muy claro que todo proceso de enseñanza-aprendizaje está dirigido a lograr en el alumno aprendizajes significativos que le permitan ir construyendo cada vez conocimientos más complejos. La tarea educativa no debe delimitarse sólo a una acumulación de conocimientos, sino además debe tener una dimensión práctica real ya que su utilidad no sólo radica en su posibilidad de explicar, sino además en la capacidad de participar en la acción transformadora. Es decir, la educación no tiene sentido si una vez que logra el conocimiento de la realidad no conlleva el deseo de cambio, de su renovación. Educar es un proceso adaptativo, que no consiste sólo en que la persona conozca, se habitúe y se desenvuelva apropiadamente en su entorno, sino que además haga suya la convicción de que el entorno puede también ser transformado por él.

Por tanto, la filosofía del docente no puede estar orientada por una mera revisión de fórmulas didácticas o un adiestramiento en disciplinas específicas, tiene que ser el espacio en el que se discuta, analice y reflexione las posibilidades y alcances de la práctica educativa y su responsabilidad dentro este proceso. Debe ser el entorno en donde el educador pueda hacer conciencia de sí mismo, de su labor y del mundo; y pueda ratificar continuamente el compromiso con sus alumnos y su proceso de aprendizaje.

Además, es necesario que el maestro esté permanentemente actualizado en las nuevas tecnologías y las transformaciones científicas; de los cambios sociales y de su entorno sociopolítico, además de renovar su misión a través de su asistencia a cursos que fortalezcan el amor a su profesión y de la responsabilidad que ello implica en el proyecto de nación que se desea edificar. El docente del siglo XXI debe estar convencido que el ejemplo es una excelente estrategia pedagógica.

5. La transformación de las escuelas en centros comunitarios de formación y capacitación. La participación social y comunitaria en los centros escolares

En la presente propuesta, el objetivo es tratar de vincular a la escuela con la comunidad en la cual se encuentra inserta; recordemos que si bien la escuela tiene la obligación de impartir educación al sector al cual está orientada (primaria o secundaria), ello no implica que estos planteles escolares también puedan brindar servicios educativos y de capacitación a la sociedad en general.

Ciertamente, es posible que las escuelas ayuden a impulsar el desarrollo de las comunidades donde se ubican. Para tal efecto, se requiere convertir a los planteles en *centros educativos comunitarios*, cuyos programas y actividades que en ellos se impartan, además de ser prácticos, respondan a las necesidades que viven las familias y la sociedad circundante. De esta manera, se propugna por un nuevo esquema en donde los planteles escolares sean aprovechados al máximo, donde los padres de familia por las tardes, los recesos escolares y los fines de semana puedan acudir a capacitarse y recibir cursos que permitan mejorar su calidad de vida. En suma, instituciones incubadoras de talleres familiares que puedan producir en microescala un extenso número de artículos, procesos o servicios con demanda en su zona.

Además, la escuela debe servir para mostrarles cómo aprovechar los materiales de la región (si los hubiere) para hacer cosas útiles: desde una casa

rústica con agua corriente, drenaje, letrina y fosa séptica, cultivos hidropónicos, hasta sus propios muebles, pasando por hornos caseros para pan o macetas, etc. El objetivo es que el entorno social en donde estén las escuelas, no tan sólo se vuelvan autosuficientes, sino que también puedan fácilmente vender local, micro o regionalmente los productos que elaboren o los servicios que presten.

Al mismo tiempo, los planteles podrían capacitar en la producción casera o comunitaria de miles de productos importados que son fáciles de hacer y ocupan mucha gente. Algunos artículos son suntuarios como las flores de tela y las figuras o adornos de resina, otros no; como los desarmadores y otras herramientas sencillas. Tal meta, implica la posibilidad de abrir la escuela a la sociedad, en la cual mediante el análisis conjunto de los *Consejos de Participación Social*, tanto escolar como municipal; alumnos y representantes de las colonias y manzanas vecinas a los planteles educativos, puedan construir los aprendizajes que produzcan su propio beneficio. En este orden de ideas, se pueden organizar jornadas de discusión y planeación que permitan implementar en las escuelas cursos extraescolares con valor curricular que no interfieran con los cursos ya existentes en las escuelas como en el caso de los cursos abiertos y alfabetización.

De tal forma que los cursos a implementarse deben dar uso al equipo ya existente: salones, computadoras, talleres y laboratorios. En este sentido, se trataría de aprovechar al máximo los recursos con lo que cuenta la escuela, transformando horas muertas en horas productivas. Sin embargo, es necesario hacer un breve análisis de las implicaciones que tendría la propuesta.

5.1 Ejecución de Cursos y talleres comunitarios en las instituciones escolares

Una de las necesidades educativas más apremiantes en prácticamente toda la geografía nacional es el referente a los cursos y talleres de idiomas y computación, baste con revisar la oferta educativa propuesta por escuelas e

instituciones privadas que brindan estos servicios y que representan un mercado altamente competitivo. Sin embargo, dichos cursos suelen ser relativamente caros, al considerar la inversión en equipo, espacios, docentes, etc. lo cual implica necesariamente costos altos. Ahora bien, dicha situación representa un mercado potencial importante para las escuelas públicas, debido a que ellas ya contarían con un patrimonio propio con el que se pueden instrumentar los cursos de idiomas y computación, aprovechando al máximo tanto las instalaciones, el equipo existente como el personal docente actualizado en cada escuela.

Si bien es cierto que los equipos en la mayoría de los casos suelen ser insuficientes, es también cierto que es posible pensar en su auto sostenimiento, al destinar parte de los recursos obtenidos a mejorar los espacios y modernizar los equipos. De lo que se trata es de convertir los espacios no utilizados, en espacios productivos que permitan formación, capacitación y actualización, que por una parte brinde una capacitación a las personas y por otra les reconozca mediante un certificado de validez oficial los estudios realizados.

Veamos a continuación algunas de las características y condiciones que harían viable la implementación de una estrategia de autofinanciamiento, mediante los cursos regulares.

En este sentido, los cursos ofrecidos irían desde cursos de idiomas a niveles básicos e intermedios, los cuales pueden ser de carácter abierto para toda la comunidad, tanto a niños, adolescentes y adultos, independientemente de que tengan o no alumnos inscritos en la escuela. Su implementación no resulta muy compleja, ya que los requisitos son mínimos en cuanto a infraestructura física, ya que precisa la existencia de un aula y algunos recursos adicionales como equipos de audio y video. Se propone la apertura de cuando menos tres grupos: uno básico, uno intermedio y uno avanzado, lo cual implica la utilización de tres salones iniciales, contemplando desde luego la posibilidad de abrir más grupos dependiendo de la demanda.

Cabe mencionar que las actividades propias al desarrollo de estos cursos en ningún momento atentan contra el desarrollo normal de las actividades de los alumnos inscritos ya sean en las escuelas primarias o secundarias, porque se propone que se realicen dichas actividades una vez concluida la jornada escolar. Así, se pueden utilizar en la escuela primaria las instalaciones en un horario de 3 horas posteriores a la salida del turno vespertino (de 6 a 9 P.M.), mientras que en el caso de las escuelas secundarias se puede aprovechar un par de horas diarias (8 a 10 P.M.), contemplando ya sea una programación semanal de 1 ó 2 horas máximo para llevar a cabo el curso. Además existe la posibilidad de abrir el plantel escolar los fines de semana y durante los recesos escolares e incluir cursos de 5 horas corridas (8 a 13 hrs.).

En este sentido, se puede establecer un mecanismo de financiamiento simple, mediante el pago de una cuota en mensualidades comparativamente bajas con relación a las escuelas especializadas para la enseñanza de alguna lengua extranjera, en este sentido, los recursos obtenidos por los cursos obtenidos pueden orientarse de un esquema de 50% para el pago del profesor y el restante 50 % a beneficio de la escuela.

Uno de los aspectos que resulta fundamental, es el referente a los docentes que llevarán a cabo la realización de los cursos, ya que la cuota de recuperación estaría destinada a compensar la labor del docente, la cual tendría que ser retribuida al mismo bajo el concepto de actividades profesionales. De esta manera, se evita la contratación y reasignación de profesores.

Bajo el esquema anterior, la escuela se encargaría de gestionar el reconocimiento de la SEP para la validez oficial de los estudios, extendiéndole al alumno su respectiva constancia con valor curricular.

Un segundo ejemplo, pudiera ser el de talleres de computación.

Sin duda, debe pensarse en una cuota de recuperación, la cual debe ser una cooperación relativamente accesible. La propuesta resulta viable en virtud de que los cursos ofrecidos en escuelas particulares suelen ser sumamente elevadas a las posibilidades reales de la comunidad en cuestión, sin embargo, al tratarse de una necesidad social importante, es necesario no dejar de lado esta posibilidad.

De la misma manera que la propuesta anterior, pueden pensarse jornadas simultáneas a los cursos de inglés, ya que tampoco entorpecen el desarrollo de las clases, ya que se desarrollarían en espacios independientes en los mismos horarios.

Otras actividades

Asimismo, es necesario contemplar el aprovechamiento de las instalaciones escolares, principalmente de los talleres (Electricidad, Electrónica, Corte y Confección, Contabilidad, Dibujo Técnico, Industria del vestido, etc.) y ponerlos a disposición de la comunidad para su aprovechamiento.

Adicionalmente, se pueden implementar cursos y talleres de oficios a demanda de la comunidad o bien considerando las necesidades imperantes en la zona, con las mismas características que los cursos propuestos, entre ellos podemos mencionar: plomería, albañilería, herrería, etcétera.

Finalmente, los objetivos del presente capítulo se pueden resumir en: 1. Participación social activa y comprometida con el mejoramiento de la calidad educativa, fundamentada en acuerdos claros y con espacios delimitados. 2. Generar un federalismo educativo, entendiendo éste como la búsqueda del desarrollo equitativo de las partes. 3. Creación y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento escolar de la totalidad de los centros educativos del país, a través de una nueva forma de generación y aplicación de los recursos que para tal efecto se destinen. 4. Promoción de una filosofía que permita conceptualizar al proceso educativo como un todo, en donde la inconsistencia de alguna de las partes que lo

componen afecta negativamente a todas las demás. 5. Motivar a la totalidad de los responsables del despliegue educativo a iniciar un proceso de autocrítica que lo lleve a mejorar su profesionalización y a vivir –ejemplificando- una filosofía que le permita concebirse no como un simple servidor público, sino como un verdadero agente de cambio social y promotor de una nueva sociedad que será la responsable de llevar a nuestra nación hacia un mejor horizonte de progreso. 6. Hacer de los planteles escolares *centros comunitarios del conocimiento* que sirvan a la población circundante para mejorar sus condiciones de vida.

Conclusiones

PRIMERA. En México existieron varios intentos de descentralización del servicio educativo, siendo en 1992 cuando se sentaron las bases normativas para consumarla con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). Recibe el nombre de "federalización" por sus implicaciones políticas, pero en sí es la consolidación del proceso de descentralización que formalmente había dado inicio en 1978. A casi 20 años del inicio de este amplio y complejo proceso de reforma de la educación y del sistema educativo se puede afirmar que en la práctica ha sido insuficiente, ya que uno de los principales objetivos del ANMEB era identificar las deficiencias propias de cada entidad, con la finalidad de implementar medidas específicas y descentralizadas, aspecto que continúa con pobres resultados. Se considera que su reformulación no solamente es necesaria sino urgente. Que un verdadero federalismo educativo debe partir de un desarrollo conjunto y equiparable de las entidades que lo integran. Éste no puede existir cuando persisten enormes diferencias entre los estados y municipios.

SEGUNDA: Los indicadores educativos de México confirman que la implementación del ANMEB no ha logrado superar las grandes brechas entre las entidades que históricamente han ocupado los últimos lugares de la geografía educativa nacional (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán) y aquellas que ostentan los primeros lugares (D.F., Nuevo León y Coahuila), negando en la práctica el federalismo *educativo* que se intentaba lograr. Con relación a la *expansión del gasto público*, los fondos destinados a la educación no han alcanzado el 8% del PIB tal y como lo establece la *Ley General de Educación*. La mala distribución de los recursos federales a las entidades federativas está generando tal malestar en los gobiernos estatales, que se corre el riesgo de que en poco tiempo demanden la reintegración de sus respectivos sistemas educativos a la federación. En el ámbito internacional, México ocupa el último lugar de los países miembros de la OCDE en la

prueba PISA y a pesar de ser la nación que más destina a la educación en su Gasto Público Total, paradójicamente es el que menos paga a sus docentes y el que tiene menor gasto por estudiante en el nivel de primaria.

TERCERA. El problema de la educación en México, no sólo es un asunto de dinero o de contenidos pedagógicos; es un problema de visión, de coordinación de esfuerzos y de un correcto uso de los recursos disponibles. De poco valen las políticas públicas que no lleguen a la raíz del problema y que sólo ataquen a algunas manifestaciones del mismo. Es decir, si la escuela -célula básica del hecho educativo- carece de la infraestructura y equipamiento mínimos para realizar el proceso enseñanza-aprendizaje, ¿cómo se podrá exigir que el producto sea de calidad? En palabras claras: no podemos aspirar a obtener estudiantes para el siglo XXI si contamos con planteles escolares del siglo XIX y docentes con preparación del siglo XX. Si desde el gobierno en turno se visualiza un proyecto que permita la creación de verdaderos *centros comunitarios de conocimiento*, de calidad y autofinanciables, se deberá partir de redefinir el *qué, cómo y para qué* de la acción pedagógica e interiorizar que la calidad del servicio educativo incide contundentemente en la realidad social.

CUARTA: Cinco son los objetivos fundamentales que en la actualidad debe lograr nuestro Sistema Educativo Nacional: 1. *La nueva concepción de la educación.* Los objetivos propuestos en los Planes y Programas de estudio deben ser diseñados y dirigidos a promover los valores que los diferentes sectores de la sociedad consideran como los óptimos para su desarrollo armónico. Implica la definición del ser humano que se pretende formar bajo una perspectiva integral. Para tal objetivo, la educación deberá tener como eje principal una concepción de hombre y de sociedad; ya que uno y otra se encuentran en interacción dialéctica, siendo el hombre producto y productor de lo social y viceversa. 2. *Pertinencia.* Que los conocimientos, habilidades, actitudes y valores considerados en los currículos satisfagan las necesidades de formación de los individuos integrantes de los diferentes sectores de la sociedad a los que esos contenidos curriculares están

dirigidos; ello no significa perpetuar acríticamente todas las pautas culturales prevaletentes en los ambientes en los que están inmersos sus destinatarios, ya que eso implicaría una simple transmisión intergeneracional de dichas pautas y, como se sabe, la educación también está llamada a desempeñar un papel activo e importante mediante la formación del pensamiento crítico en los procesos de transformación social y cultural. 3. *Eficacia*. Que los alumnos inscritos en los diferentes grados y niveles de los sistemas escolares alcancen los objetivos propuestos en los respectivos currículos. 4. *Eficiencia*. Que los recursos utilizados al impartirla sean aprovechados de la mejor manera posible y así poder optimizar la relación existente entre los beneficios producidos y los costos utilizados para generarlos. 5. *Equidad*. Que los diferentes sectores integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades de recibirla, así como de obtener –después de haber realizado esfuerzos personales semejantes– los mismos logros, que les permita participar en los beneficios sociales derivados de la misma.

QUINTA: Es imprescindible repensar la educación y plantearla como una política de Estado que trascienda a los vaivenes políticos y económicos. Que parta de acciones específicas y donde cada actor asuma compromisos concretos. Implica comprender que en el proceso educativo no sólo es la relación maestro-alumno, pero que finalmente la mala o buena política educativa de las distintas instancias de gobierno afecta a ésta. Se hace imperativo evaluar a cada actor que tiene una responsabilidad en el despliegue de la educación para que así, se detecten y corrijan las inconsistencias y se logren coordinar todos los esfuerzos bajo una sola visión.

SEXTA: Es necesario incrementar la profesionalización y vocación del docente, a través de acciones que no sólo los actualice en los aspectos disciplinares y psicopedagógicos, sino que vaya más allá, implica la *humanización* de la actividad docente. La misión del maestro no es simplemente enseñar a leer, escribir y transmitir conocimientos, sino que está llamado a enseñar a vivir con su ejemplo, a proporcionar valores, criterios de vida, marcar horizontes claros, prevenir peligros, a enfrentar y resolver problemas en su vida cotidiana. Ciertamente teóricos con Jean

Piaget como Lev Vigostky resaltan la importancia del docente y lo sitúan como *guía* o *facilitador*, ello no implica que el papel del profesor se limite sólo a la coordinación y/o selección de las actividades de aprendizaje o de las estrategias de enseñanza-aprendizaje, sino que involucra un acompañamiento activo de todos y cada uno de sus alumnos, en el cual se asegure del proceso de apropiación y construcción del conocimiento.

SÉPTIMA: Evaluar la educación es analizar cada uno de los factores que inciden en ella, con la finalidad de detectar, corregir, encausar, apoyar, coordinar y proyectar la participación y correcto funcionamiento de aquellos que intervengan en su desenvolvimiento. Dichos factores parten desde la concepción del gobierno que la dirige (política educativa), pasando por las distintas estructuras administrativas que la despliegan, el contexto político, económico y social, los valores familiares, las necesidades de mano de obra, Planes y Programas de estudio, los requerimientos mínimos para impartirla, etc.

Bibliografía y referencias.

- Aguirre Beltrán, Mario y Cantón Arjona, Valentina (Coordinadores), *Invetio Varia, textos de, desde y para la historia de la educación en México*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1999, 235 pp.
- Aristóteles, *La ética Nicomaquea*, México, Editorial Porrúa, 2007, 311 pp.
- Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México. CIDE, 1996, 246 pp.
- Arnaut, Alberto, *La descentralización educativa y el SNTE, 1978-1988*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Comisión Nacional de Carrera Magisterial y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992, 165 pp.
- Arnaut, Alberto, *La federalización educativa en México. El debate sobre la centralización y la descentralización (1889-1994)*, México, El Colegio de México-CIDE, 1996, 343 pp.
- Baca Olamendi, Laura (compiladora.), *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, 831 pp.
- Benavides, María Eulalia y Velasco, Guillermo (coordinadores), *Sindicalismo Magisterial en México*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992, 303 pp.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1991, 233 pp.
- Cano, José Guillermo (Coordinador), *Política y educación, temas emergentes en el nivel superior*, México, Ediciones Pomares-Centro de Investigaciones y Servicios educativos, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2006, 200 pp.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI editores, 2002, 240 pp.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1994, 303 pp.
- Castillo, Isidro, *México: sus revoluciones sociales y la educación*, México, Gobierno del estado de Michoacán, 1976, t. 4, 213 pp.

- Cohen, Dorothy H. *Cómo aprenden los niños*, México, Biblioteca del Normalista SEP, 1997, 382 pp.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI editores, 2000, 149 pp.
- De Pina, Rafael; De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 27ª edición, 1999, 225 pp.
- Dewey, John, *Democracia y educación*, Buenos Aires, Editorial Lozada, 2004, 319 pp.
- Durkheim, Emilio, *Educación y sociología*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974, 119 pp.
- Durkheim, Émile, *Educación y pedagogía. Ensayos y controversias*. Buenos Aires, Editorial Losada, 1998, 218 pp.
- Duverger, Maurice, *Sociología de la política*, Barcelona, Ariel, 1983, 461 pp.
- Escuela Normal Superior de México, *Seminario regional, SEP, Educación media básica*, La Paz, junio de 1974, 643 pp.
- Feldfeber, Myriam y Andrade Oliveira, Dalia (Compiladoras), *Políticas educativas y trabajo docente*, Argentina, 2006, 304 pp.
- Fernández Aguerre, Tabaré, *Distribución del conocimiento escolar*, México, El colegio de México, 2007, 321 pp.
- Flores Crespo, Pedro, *Los retos de México en el futuro de la educación*, México, Consejo de especialistas para la educación, 2006, 125 pp.
- Francesc, Pedró, Puig, Irene, *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*, México, Paidós, 1998, 347 pp.
- Frade Rubio, Laura, *Inteligencia Educativa*, México, Inteligencia Educativa, Segunda edición, 2009, 340 pp.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002, 406 pp.
- Freire, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 1970, 226 pp.
- Fuentes, Carlos, *Por un progreso Incluyente*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997, 126 pp.

- Gallo Martínez, Víctor, *50 años de Revolución, IV. La cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, 95 pp.
- Gómez Sollano, Marcela (Coordinadora), *Teoría, epistemología y educación: debates contemporáneos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés Editores-Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y humanidades, 2002, 298 pp.
- González Casanova Pablo, *La Universidad necesaria para el siglo XXI*, México, Era, 2001, 167 pp.
- González Navarro, Manuel y Nateras Domínguez, Octavio (Coordinadores) *Psicología de la sociedad moderna*, México, UAM-Iztapalapa, 2006, 237 pp.
- Guerra Rodríguez, Diódoro, *La descentralización educativa estrategia para el desarrollo*, México, IPN, 1998, 219 pp.
- Guevara González, Iris, *La educación en México. Siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2002, 139 pp.
- Jacques, Delors, *La educación encierra un tesoro*, México, ediciones UNESCO, 1996, 216 pp.
- Johnson, Harol T. *Currículum y educación*, Barcelona, ediciones Paidós, 1982, 175 pp.
- Kitto, H.D.F. *Los griegos*, Buenos Aires, Eudeba, 1977, 357 pp.
- Larroyo, Francisco, *Historia Comparada de la Educación en México*, México, Porrúa, 1981, 595 pp.
- Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)* México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 364 pp.
- Leco Tomas, Casimiro. *La educación Socialista en la Meseta Purépecha 1928 - 1940*. IMCED, Morelia, Michoacán, 2000, 210 pp.
- López Calva, Martín, *Planeación y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje*, México, Trillas, 2000, 150 pp.
- Loyo, Aurora (coordinadora), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaza y Valdés, IISUNAM, 1997, 305 pp.
- Moctezuma Barragán, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas*

realidades, México, FCE, 1993, 234 pp.

- Monroy Huitrón, Guadalupe, *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985, 157 pp.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública: relaciones humanas y administración de personal*, México, FCE, 1974, 213 pp.
- Muñoz García, Humberto, *Los valores educativos y el empleo en México*, México, Porrúa/CRIM-UNAM, 165 pp.
- Noriega Chávez, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento de la globalización: El caso de México, 1982-1994*, México, Universidad Pedagógica Nacional-Plaza y Valdez Editores, 2000, 240 pp.
- OCDE, *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, 1991, 185 pp.
- Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano*, México, Fondo de cultura Económica, 1995, 371 pp.
- Pansza, Margarita, Pérez, Esther Carolina y Moran, O, Porfirio, *Fundamentación de la didáctica*, México, Ediciones Gernika, tomo I. 2007, 214 pp.
- Peláez Ramos, Gerardo, *El Sindicalismo Magisterial 1935-1943*, México, D. F., SNTE, 1994, 211 pp.
- Peláez Ramos, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, STUNAM, 2000, 309 pp.
- Platón, *La república*, Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1949, 363 pp.
- Quiroz, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, 673 pp.
- Rice, Phillips. *Adolescencia, Desarrollo, relaciones y cultura*. España, Prentice Hall, 1999, 519 pp.
- Rueda Beltrán, Mario (Coordinador), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, ISSUE-Educación, 2008, 220 pp.
- Rueda Beltrán, Mario y Díaz Barriga, Frida (Coordinadores), *La evaluación de la docencia Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*,

México, Centro de Estudios sobre la Universidad; Plaza y Valdez, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, 257 pp.

- Sammons, P.; Hillman, J. Mortimore, P. *Características clave de las escuelas efectivas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1998, 79 pp.
- Solana, Fernando (Compilador), *Educación: Visiones y revisiones*, México, Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Siglo XXI, 2006, 416 pp.
- Tenti Fanfani, Emilio, *El arte del buen maestro. El oficio del maestro y el Estado Educador: ensayos sobre su génesis y desarrollo en México*, Pax México, México, D.F., 1989, 344 pp.
- Touraine, Alain, *El regreso de actor*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1984, 213 pp.
- Yurén Camarena, María Teresa, *La Filosofía de la Educación en México, Principios, Fines y Valores*, Editorial Trillas, Primera edición, 1994, 320 pp.

Documentos en línea.

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB):
http://www.snte.org.mx/pics/pages/snte_legislación_base/anpm.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), Secretaría de Gobernación (Varias fechas):
www.dof.gob.mx/
- Discurso de la Mtra. Elba Esther Gordillo *El ANMEB y el SNTE*:
<http://www.wenceslao.com.mx/snte32/ps-anmebyelsnte.htm>
- Documento de trabajo de la UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 16ª reunión* 12 de octubre-14 de noviembre, París, 1970:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114046s.pdf>
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=10784&upc=702825444204&s=est&tg=0&f=2&cl=0&pf=EnCH>
- Fundación Adolfo Christlieb, *Infraestructura escolar, tarea pendiente*:
http://www.fundacionchristlieb.org.mx/articulos/agosto08/Infraestructura_escolar_boletin%5B1%5D%5B1%

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Resultados Pisa 2009:
<http://www.inee.edu.mx/BuscadorDocs/detallePub.action;jsessionid=BBBA9657E557AE90B4FA7047E44B0CDE?clave=INEE-200905288>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica:
http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2009/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR05/2009_AR05__.pdf.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), El Proyecto PISA: Su aplicación en México:
http://www.oei.es/evaluacioneducativa/proyecto_pisa_aplicacion_mexico.pdf
- Ley General de Educación (LE). Cámara de Diputados, México, 2011.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Educación 2009*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):
http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html
- Presidencia de la República, *1.1 Educación para el cambio, en Quinto Informe de Gobierno*:
<http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=15>.
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdaddeoportunidades/transformacion-educativa.htm>.
- UNESCO, *¿Qué es la UNESCO?, ¿Qué hace?*, 2009:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>.
- UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 16ª reunión 12 de octubre-14 de noviembre, París, 1970*:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114046s.pdf>

Artículos en línea

- Cámara de Diputados, *México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y el desempeño escolar*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2003, p. 6:
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/ocde-educacion-2.pdf>.
- Frade Rubio, Laura, ¿Qué no es una competencia?, septiembre de 2009:
<http://www.calidadeducativa.com/laura-frade/>
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe*:
http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Indicadores_impacto_social_sp.PDF
- Riveros Serrato, Elizabeth y Fernández Flórez, Gloria, *Evaluación y reflexión permanente un camino hacia la Calidad en los centros educativos*, Congreso Iberoamericano de Educación, Metas 2021, Buenos Aires, 2010:
http://www.adeepra.com.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICANO/EVALUACION/R1821_Riveros.pdf
- Rodríguez González, Juan Antonio, “Infraestructura escolar y calidad educativa”, en *El Porvenir*.
http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=167601
- Zorrilla Fierro, Margarita y Barba Casillas, Bonifacio *Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*, en *Fronteras Educativas*. Portal, México, ITESO, 2002:
<http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>.

Páginas electrónicas:

- **Cámara de Diputados.**
<http://www.diputados.gob.mx/>
- **Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).**
<http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).**
www.inegi.gob.mx/
- **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).**
www.inee.edu.mx
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).**
<http://www.oecd.org/>

- **Presidencia de la República.**
www.presidencia.gob.mx/
- **Secretaría de Educación Pública (SEP).**
www.sep.gob.mx
- **UNICEF México** (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF en inglés).
<http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>
- **Unión de Padres de Familia (UNPF).**
<http://www.unpf.org.mx/>

Documentos y Leyes.

- *Ley General de Educación*, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Un sexenio de Oportunidad Educativa México 2007 – 2012*. México, Departamento Regional de Operaciones II. Septiembre 2006.
- Cámara de Diputados, *México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y el desempeño escolar*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2003,
- OCDE, *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.
- Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estado Unidos Mexicanos, principales cifras ciclo escolar 2008.2009, México*, Dirección General de Planeación y Programación SEP. 2009.
- SEP, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010*.
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/1/images/principales_cifras_2009_2010.pdf.


Anexo

Diario Oficial de la Federación

Martes 19 de mayo de 1992.

- Decreto para la celebración de los Convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

BIBLIOTECA DE MEXICO-VERMONT



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo CDLXIV No. 11	Director Dr. Amado Vega R.	México, D.F., Martes 19 de Mayo de 1992
-----------------------	-------------------------------	--

INDICE

PODER EJECUTIVO

Secretaría de Relaciones Exteriores

Oficio por el que se comunica el cambio de adscripción del señor Ronald J. Kramer quien se desempeñaba como Cónsul de los Estados Unidos de América en Nuevo Laredo 2

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Oficio por el que se da a conocer la firma del contador de Afianzadora Capital, S. A. 2

Secretaría de Educación Pública

Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 3

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 4

Banco de México

Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana 15

Tasas de interés de instrumentos de captación bancaria 15

Convocatoria para Concursos de Obras y Adquisiciones

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Convocatoria por la que se invita a licitantes interesados de México y de los demás países miembros del Banco Mundial, Suiza y Taiwan, China, a presentar ofertas selladas para el suministro que se indica. (Tercera publicación) 16

Avisos

Judiciales y Generales 17

\$ 1,400 EJEMPLAR

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

DECRETO para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 116, fracción VI, de la propia Constitución; 22, 27, 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o., 7o. y 29 de la Ley Federal de Educación, y 6o. de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, y

CONSIDERANDO

Que la educación es ámbito decisivo para el futuro de nuestro país, por lo que debe procurarse permanentemente elevar su calidad y cobertura a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico, en términos del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que en el marco de concurrencia previsto en los ordenamientos legales, resulta conveniente la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, en sus respectivas competencias, y

Que el Ejecutivo Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, celebran con esta misma fecha el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se fijan estrategias para mejorar la educación básica y normal, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO PARA LA CELEBRACION DE CONVENIOS EN EL MARCO DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA.

DECRETO

UNICO.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la celebración de los convenios que sean necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del mencionado Acuerdo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abrogan el Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, para establecer un comité consultivo para la descentralización educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1983; así como el Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1984.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de mayo de mil novecientos noventa y dos.- **Carlos Salinas de Gortari.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Fernando Gutiérrez Barrios.**- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Pedro Aspe.**- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Ernesto Zedillo Ponce de León.**- Rúbrica.

ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

I. INTRODUCCION

El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población. Asimismo, precisamos la reafirmación y el acrecentamiento del compromiso del Estado mexicano con la educación pública. Este documento contiene el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país. El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia. Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planeación física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Es indispensable propiciar las condiciones para un acrecentamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia.

El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.

Este Acuerdo Nacional se concentra en la educación básica. Esta comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores. En ellos se imparte el conjunto de conocimientos esenciales que todo ciudadano debe recibir. A las consideraciones, medidas y programas que contiene este Acuerdo se ha añadido la educación normal porque es la que capacita y forma al personal docente de los ciclos de educación básica. La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica recoge el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la República y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atienda a la herencia educativa del México del siglo veinte, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial.

II. ANTECEDENTES

La educación es ámbito decisivo para el futuro de la Nación. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de nuestras grandes prioridades. Existe un claro consenso acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo. Ese reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los sectores de la sociedad, es por una educación de calidad. La aspiración es esencial, además, para cumplir cabalmente con el Artículo Tercero Constitucional cuyo mandato es por una cobertura suficiente, una mejoría constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico.

La vocación educativa de México ha significado una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Detrás de las demandas enarboladas en 1910 por democracia, igualdad y justicia, estuvo siempre el anhelo de oportunidades educativas. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría de Educación Pública fue multiplicar escuelas, obtener un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios; en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas prácticamente se generalizó el ingreso a la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que llevaron las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron decenas de miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuito, se amplió la educación secundaria y fueron establecidos centros de educación básica para adultos. También en ese periodo se multiplicó el número de facultades y centros de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, se abrieron universidades en todas las entidades de la República, y se inició el desarrollo de la educación tecnológica con la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A lo largo y ancho del país han proliferado museos, salas de conciertos, galerías, teatros, casas de cultura, bibliotecas públicas e instalaciones deportivas.

Cada generación ha impuesto a la tarea educativa el sello justo de su tiempo. De ahí que, con razón, hablemos de una auténtica hazaña educativa en el siglo veinte mexicano. Desde 1921, la educación pública ha sido fundamental en la construcción del país que hoy es México.

Las cifras de esta hazaña son impresionantes. De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los diecinueve años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 a casi 26 millones; el de maestros de 419 mil a poco más de un millón 100 mil, y el de planteles de 61 mil a más de 165 mil.

En esta hazaña educativa corresponde un mérito sobresaliente al magisterio nacional. Los maestros mexicanos del siglo veinte han dejado constancia de su dedicación, sus conocimientos y la nobleza de su labor. El maestro ha sido y deberá seguir siendo el protagonista de la obra educativa del México moderno.

III. LOS RETOS ACTUALES DE LA EDUCACION

El gran esfuerzo educativo mexicano ha mostrado que es capaz de contener con los problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante una demanda enormemente acrecentada por la dinámica demográfica. Sin embargo, con miras al nuevo milenio y ante los desafíos del mundo en que vivirán nuestros hijos, es preciso reconocer las limitaciones que está mostrando hoy el sistema educativo nacional.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.

Las tareas educativas que debemos acometer demandan, en primer término, el sostenimiento de la política que, en años recientes, ha significado la asignación de recursos crecientes al sector de educación. Durante los primeros cuatro años de la presente administración, el gasto en educación del Gobierno Federal se habrá incrementado en más del 70 por ciento, en términos reales. Algo semejante ha ocurrido con el gasto de los gobiernos estatales. La expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo que demanda el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación.

Si bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente. Por ello, es indispensable que el aumento de recursos previstos para los próximos años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos neurálgicos del sistema educativo. Entre estos, hay dos que, con base en la experiencia de México y otros países, revisten una enorme importancia para la calidad educativa, y que por tanto deben recibir atención prioritaria. Ellos son: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

También es de gran importancia rectificar la tendencia manifiesta en los últimos años a reducir el número de días efectivos de clases en el año escolar. Como primer paso, a partir del próximo ciclo escolar se procurará un incremento equivalente por lo menos al diez por ciento en los días escolares efectivos, lo que puede lograrse evitando días sin clase distintos a los que fija el calendario escolar oficial.

Pero más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativa, si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional. Por eso es importante que la otra línea fundamental de la estrategia sea la reorganización del sistema educativo.

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración y hasta una centralización de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización, y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que concierne a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años.

Sin embargo, sería erróneo atribuir la totalidad de los problemas del sistema educativo a la centralización. No debemos ignorar que, por razones muy diversas, durante varios años y hasta antes del inicio de la actual Administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.

Para atender los retos educativos, es importante distinguir dos campos de acción: por una parte, aquél que, pese a ser ajeno al sistema educativo, incide fuertemente en su desempeño, y es el que comprende factores inherentes al desarrollo general del país que suelen contribuir a la eficacia del proceso educativo y que, a la vez, son influidos por él. Entre ellos destacan el nivel y el crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes. Por ello, toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El otro campo incluye los factores propiamente del sistema educativo, que son a los que se refiere este Acuerdo Nacional.

Por lo anterior, este Acuerto Nacional entraña, en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la Nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. Dicho compromiso se expresa en continuar otorgándole a la educación la más alta prioridad en la asignación del gasto público. Se asume también el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Este Acuerto Nacional está inspirado por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares. En efecto, del Acuerto se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada.

IV. LA REORGANIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Federalismo educativo

Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esta organización fue ratificada y enriquecida por la Constitución Política de 1917. En el siglo veinte el sistema federalista

ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad.

Al igual que en tantos otros aspectos del proceso de modernización que recientemente hemos emprendido los mexicanos, gobierno y sociedad buscamos afianzar la plena vigencia del espíritu y la norma constitucional. La Constitución dispone que 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. En cumplimiento de ese precepto constitucional, el Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley Federal de Educación. En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios. Este Acuerto Nacional fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.

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 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 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 esta fecha,

los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, 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, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

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 más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Ejecutivo 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 de 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.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizarán que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

Al convertirse la transferencia aludida, el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que, conforme a la Ley, están a su cargo. Por el contrario, mediante este Acuerdo Nacional se facilita el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. En observancia del artículo 30 de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. Corresponde, por tanto, a dicha Secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este Acuerdo.

Existe amplia constancia de que es aconsejable propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa y creadora en lo que concierne a la educación y, particularmente, en el sistema educativo del país. Para lograr este propósito, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema -la escuela misma-, de los maestros, los padres de familia y los alumnos.

Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece indudables ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

En los términos que fija la Ley Federal de Educación, y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo, es conveniente estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Así podremos lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al contribuir más los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos no técnicos de la vida escolar, se tiende una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de los hijos. Esa red redundará en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos y en el fortalecimiento del carácter integral de la educación.

Por último, al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico de que disponen sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. De hecho, una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado. En este sentido, una más amplia participación social en la educación generará niveles más altos de información acerca del quehacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se traducirá en una verdadera contraloría social -no coercitiva, sino persuasiva y propositiva- de la educación.

En lo que concierne a los estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la Ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educativa que la Ley señala como concurrentes y que hasta ahora, en algunos casos, no han realizado por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, será responsabilidad del Gobierno Estatal proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente. Al igual que en el caso del Gobierno Federal, todas las responsabilidades que el Acuerdo Nacional y los respectivos convenios asignan a cargo de los estados, tienen fundamento en artículos de la Ley. Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios -base de la organización política de la Nación. Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela. De ahí que, en los términos de este Acuerdo Nacional, se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de concejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad. 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, recibían del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

La nueva participación social

Un federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social generarán un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación. La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona. En ello, destacan por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país. Una educación básica procura, también, un nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional, y forma la personalidad fundándola en valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad, que son indispensables para una convivencia pacífica, democrática y productiva.

Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de irradicarse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuito para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicios del presente año.

En la educación preescolar sí es posible implantar una reforma casi completa desde el próximo año escolar. De conformidad con los resultados de un diagnóstico pertinente, de la consulta nacional y las opiniones del magisterio, se ha diseñado un nuevo programa cuyas características se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación con los ciclos subsiguientes, toma en cuenta la idiosincrasia del niño mexicano, considera tanto las necesidades nacionales como las particulares de cada región y organiza mejor los contenidos para un avance gradual y sistemático en el conocimiento, y aprovecha la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación. La aplicación del programa comprende acciones de capacitación en las entidades federativas, distribución de materiales de apoyo para los niños, maestros, directivos y padres de familia, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica docente y el desempeño educativo en los jardines de niños.

En consecuencia, mediante este Acuerdo Nacional se comprometen las voluntades de los signatarios así como de sus representantes, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la Federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas -consejos escolares, municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los consejos técnicos, que por Ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este Acuerdo.

V. REFORMULACION DE LOS CONTENIDOS Y MATERIALES EDUCATIVOS

Los planes y programas de estudio de los ciclos que corresponden a la educación básica, tienen ya casi veinte años de haber entrado en vigor y, durante ese lapso, han sido sometidos sólo a reformas esporádicas y fragmentarias. Dichos planes y programas fueron resultado de un esfuerzo muy meritorio y, en muchos aspectos, ciertamente exitoso. Sin embargo, hoy muestran deficiencias que han sido señaladas por maestros, padres de familia, miembros de la comunidad científica, la Secretaría de Educación Pública, así como por los estudios y propuestas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales.

enseñanza que subraye los contenidos básicos, secuencias temáticas más adecuadas y, en algunos casos, la supresión de cuestiones que se juzgan poco pertinentes o que rebasan el nivel de desarrollo de los niños. Esta estrategia se realizará utilizando los actuales libros de texto gratuito que se distribuirán a los niños como se ha venido haciendo, pero que serán empleados con un manejo y una selección temática diferentes. Junto con esa propuesta temática, se presentarán al maestro sugerencias de actividades y estrategias didácticas que diversifiquen sus posibilidades en relación con los temas más importantes. Estas guías no serán un conjunto de instrucciones rígidas, uniformes y exhaustivas, pues está demostrado que ese tipo de material es inconveniente y poco útil. Las guías pretenden orientar y sugerir, en el marco de lineamientos claros, y cada maestro las adaptará a su estilo de trabajo y a las condiciones de sus alumnos y de su escuela. Además, la Secretaría de Educación Pública entregará a los maestros, por conducto de las autoridades locales, libros y otros materiales de la más alta calidad que amplíen su información sobre cuestiones básicas, en especial las que tienen ahora un mayor peso o un nuevo enfoque en el plan de estudios.

En el caso de la historia, se ha estimado conveniente subsanar el insuficiente conocimiento de historia nacional de los alumnos, impartiendo durante el próximo año lectivo cursos de historia de México para los grados 4o., 5o. y 6o. Por tanto, se ha considerado indispensable preparar y distribuir, ya para el año escolar 1992-1993, dos nuevos libros de Historia de México, uno para el 4o. grado y otro para los grados 5o. y 6o., en virtud de que los libros de texto de ciencias sociales hasta ahora vigentes son inadecuados para el logro de los propósitos que se procuran. Para la redacción de estos libros se ha obtenido la colaboración de distinguidos historiadores del país quienes, junto con un equipo de maestros y diseñadores, trabajan en una obra de alta calidad científica, pedagógica y editorial. Esta iniciativa exigirá la edición y distribución gratuita de seis millones y medio de volúmenes adicionales.

En el marco de este Acuerdo, es muy satisfactorio informar que el Presidente de la República ha instruido a la Secretaría de Educación Pública para que declare al ciclo escolar 1992-1993, Año para el Estudio de la Historia de México.

El Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos confirmará la vigencia social y educativa del libro de texto gratuito para la educación primaria. Además, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas se realizará un esfuerzo especial para mejorar la oportunidad y eficiencia con que se distribuyen los libros de texto gratuito a las escuelas.

En cuanto a la primaria y la secundaria, la mejora de su calidad no puede esperar a la reforma integral. Existe la urgencia compartida por gobierno, maestros, padres de familia y la sociedad en su conjunto, de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. No se trata de ensayar políticas apuradas o de llevar a cabo acciones precipitadas. Se trata de emprender programas y acciones que, con realismo y sencillez pero con claridad de objetivos, comiencen a atender con eficacia aquellos problemas que más obstruyen la calidad de la educación. La obtención de buenos resultados en tales programas y acciones permitirá avanzar con rapidez y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada, redundará en una creciente confianza y será un estímulo para una mayor participación social. Los programas de aplicación inmediata se han denominado Programas Emergentes que, en ejercicio de sus facultades normativas nacionales, serán diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para ser aplicados por los gobiernos estatales. Con esto se dará un ímpetu inicial al propósito de fortalecer el nuevo federalismo educativo.

Para la primaria, se aplicará un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos son: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se hará énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonará el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desechará el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Al no ser posible en el corto plazo la sustitución generalizada de los libros de texto ya producidos, la estrategia para cumplir los objetivos señalados consistirá en canalizar la mayor parte del esfuerzo hacia la información y orientación de los maestros. La Secretaría de Educación Pública producirá y distribuirá por conducto de los gobiernos estatales, guías de trabajo para cada una de las materias y grados a que se refiere este Programa Emergente. El propósito de estas guías es sugerir al maestro una selección de temas de

En lo que se refiere al ciclo de la secundaria, y en respuesta al amplio consenso de maestros, especialistas y padres de familia, a partir del próximo año escolar y comenzando con el primero de secundaria, se reimplantará en todas las escuelas del país el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas establecido hace casi dos décadas. Se reforzará marcadamente la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando a cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias en vez de las tres horas, hasta hace poco previstas. En la secundaria también se restablecerá el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo. Conviene precisar que en respaldo a esta reforma, la industria editorial elabora ya los libros de texto, basados en el nuevo programa diseñado para este ciclo.

VI. REVALORACION DE LA FUNCION MAGISTERIAL

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Formación del maestro

La reorganización del sistema educativo permitirá a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos. En virtud de que, en los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro. En

uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. En este sentido, la integración de este sistema fortalecerá los recursos educativos que se destinan a la formación del magisterio, en particular, la dotación de material y equipo -hasta ahora, sumamente escasos- y la disponibilidad de mayor atención del personal docente. Así, habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones para observación y prácticas.

En el caso de la formación profesional inicial, se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria. De esta manera, el maestro tendrá las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo y, a la vez, capaz de adquirir la profundización necesaria en el área de su interés principal. Asimismo, habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos. Con ello se orientará a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase. En un plazo razonable, y al cabo de un proceso en el que participe el magisterio nacional, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos necesarios para reformar la educación normal del país. Dicha reforma deberá comprender la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal.

Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio

Es preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas que requiere su importante actividad.

En virtud de que apremia la actualización de conocimientos del magisterio nacional, se conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desempeñen mejor su función. El objetivo es que antes del próximo ciclo escolar se despliegue un esfuerzo extraordinario para fortalecer su formación. El Gobierno

del pueblo y gobierno de México ha sido enorme, es preciso admitir que lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros. En consecuencia, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales convienen en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio. El 15 de mayo pasado, como es habitual en esa fecha, el Gobierno Federal acordó con el SNTE el otorgamiento de un aumento adicional. Con ese importante incremento, se alcanza el intervalo de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional. Con este nuevo esfuerzo -que hace que en la actual Administración se haya acumulado un incremento muy sustancial- el salario de la plaza inicial, que es el más bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equivalía a 1.5 salarios mínimos, superará el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estará percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

Vivienda

De otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la Federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada.

La carrera magisterial

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del SNTE, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales adoptarán una medida de especial trascendencia: la creación de la carrera magisterial.

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el

Federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas emergentes de actualización en sus entidades federativas.

El Programa Emergente de Actualización combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes de agosto, y en forma escalonada, se impartirán cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizarán las guías, los libros y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Así, el objetivo general de estos cursos será transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. A partir de esta primera fase, se proseguirá la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares.

El núcleo de la actualización emergente se ubicará en los consejos técnicos de cada escuela e involucrará a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los consejos técnicos de sector y de zona.

Los cursos en el seno de los consejos técnicos de cada escuela serán complementados con cursos por televisión que familiaricen a directivos y maestros con los programas emergentes. Para ello, se pondrá en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de sedes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio. Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarán un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

Salario profesional

Desde el 10 de diciembre de 1988 y hasta antes del pasado Día del Maestro, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo. Aun tomando en consideración que el esfuerzo

establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

El nuevo aprecio social hacia el maestro

Un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. El Gobierno Federal y los gobiernos estatales procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor. El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro.

Asistimos a un momento decisivo de nuestra historia en el que el cambio es el signo del tiempo. Los mexicanos hemos decidido modernizar nuestro país. La transformación educativa se inscribe en esa estrategia. Con ella daremos respuesta a las necesidades del futuro con el ritmo que demanda el mundo contemporáneo, y aseguraremos una modernización que fortalezca nuestra identidad nacional en el marco de una creciente prosperidad general.

Ciudad de México, D. F., a los 18 días del mes de mayo de 1992.- Testigo de honor. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- Por el Ejecutivo Federal. El Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- Por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional, Profra. Elba Esther Gordillo Morales.- Rúbrica.- Por los Gobiernos de los Estados. El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, Miguel Angel Barberena Vega.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California, Ernesto Ruffo Appel.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, Víctor Manuel Liceaga Ruibal.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Campeche, Jorge Salomón Azar García.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Coahuila, Eliseo Mendoza Berrueto.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Colima, Carlos de la Madrid Virgen.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas, J. Patrocinio González Garrido.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Fernando Baeza Meléndez.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Durango, José Ramírez Gamero.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Carlos Medina Plascencia.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Guerrero, José Francisco Ruiz Massieu.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, Adolfo Lugo Verduzco.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Jalisco, Carlos Rivera Aceves.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, Ignacio Pichardo Pagaza.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán, Genovevo Figueroa Zamudio.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos, Antonio Riva Palacio López.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Celso Humberto Delgado Ramírez.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Sócrates Rizzo García.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Heladio Ramírez López.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Puebla, Mariano Piña Olaya.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Querétaro, Enrique Burgos García.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Miguel Borge Martín.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, Gonzalo Martínez Corbalá.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, Francisco Labastida Ochoa.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Sonora, Manlio F. Beltrones Rivera.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Manuel Curría Ordoñez.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Américo Villarreal Guerra.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, Samuel Quiroz de la Vega.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz, Dante Delgado Rannauro.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Yucatán, Dulce María Sauri Riancho.- Rúbrica.- El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Pedro de León Sánchez.- Rúbrica.

Anexo 2. Ejemplos de la realidad en que se desarrolla la educación pública en miles de planteles de México.







