

121.
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CARRERA MAGISTERIAL, SU ADMINISTRACION
Y EL BENEFICIO ECONOMICO A LOS MAESTROS;
EL CASO DE LA DIRECCION DE EDUCACION
SECUNDARIA EN EL DISTRITO FEDERAL
1993 - 1997.

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
SEGURA MORALES, CARLOS AMADOR



ASESOR: LIC. ENRIQUE VARAS GOMEZ.

MEXICO, D. F.

267550

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 Cinthia, porque es una extraordinaria compañera y nuestro amor es fuente de mi inspiración.

A mi tía Lupita, por que ha sabido ser más que una madre y la quiero profundamente

Al Lic. Enrique Varas Gómez porque con su destacada dirección fue posible la culminación del presente trabajo

A las Licenciadas Rina Aguilera, Rosalina Ramírez, los Maestros Roberto Moreno y Victor Sastré por sus valiosos consejos

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

EL ESTADO MEXICANO Y LA EDUCACIÓN.

1.1 El Estado mexicano después de la constitución de 1917.....	1
1.2 La educación pública en México.....	24
1.3 Conceptos	
Sociedad.....	61
Administración Pública.....	64
Gobierno.....	65
Estado.....	66
Educación.....	69

CAPITULO II

EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA 1989 - 1994

2.1 El programa de modernización en la educación secundaria.....	72
2.2 La Dirección de Educación Secundaria en el D.F.....	80
2.3 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	85
2.4 El Programa de Carrera Magisterial.....	93

2.5 El SNTE ante el programa de modernización educativa.....	99
--	----

CAPITULO III

LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA CARRERA MAGISTERIAL Y SU RELACIÓN CON LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

3.1 El financiamiento de la Carrera Magisterial.....	107
--	-----

3.2 Los criterios de evaluación del Programa de Carrera Magisterial.....	122
--	-----

3.3 La Carrera Magisterial y su relación con la calidad de la educación.....	129
--	-----

CAPITULO IV

PROPUESTAS TENDIENTES A MEJORAR EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

4.1 Las variaciones e impulsos a la educación por los gobiernos de México.	137
--	-----

4.2 Propuestas para mejorar el Programa de Carrera Magisterial.....	141
---	-----

CONCLUSIONES.....	149
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	155
-------------------	-----

ANEXOS.....	160
-------------	-----

INTRODUCCIÓN.

En la actualidad las tres actividades fundamentales de la administración pública son: mantener el orden social, satisfacer las necesidades y demandas de la población y conducir el desarrollo económico y social del país, para cumplir con éstas actividades y con las nuevas que la sociedad va generando la administración pública moviliza un gran conjunto de organismos, estructuras, personas y recursos que durante el proceso enfrentas diversos problemas. Así partiendo de ésta óptica el país necesita de un equitativo desarrollo social y bajo esta perspectiva la educación ha sido colocada en el ámbito decisivo que sin duda ha ayudado a forjar nuestra nación.

Hoy en día la sociedad mexicana demanda una educación de alta calidad para afrontar los vertiginosos cambios que se han venido sucediendo con el proceso de globalización mundial. Por ello el Estado debe acrecentar su compromiso con la educación canalizando a través de la administración pública los recursos necesarios y en cantidad suficiente para el cumplimiento de tales objetivos.

En México principalmente después de la Revolución Mexicana y por la importancia de las demandas que la conflagración social generó, la educación fue concebida como el tránsito de la sociedad hacia mejores estadios de desarrollo. De igual forma según el artículo tercero constitucional la educación está plenamente garantizada por el Estado; teniendo la característica de ser gratuita y laica, siendo además la transmisora de los valores nacionales, del conocimiento científico y de la cultura en general promoviendo tanto el desarrollo individual como la solidaridad social.

No obstante pese al gran apoyo demostrado por los educadores del siglo XIX que pusieron un gran empeño en consolidar la educación en nuestro país, los constituyentes de Queretaro por el ánimo con que redactaron el artículo relativo a la educación plasmado en la carta magna de 1917, además de las modificaciones realizadas en 1934 y 1946 al texto constitucional que en su momento buscaban mejorar la calidad del servicio educativo, parece que la educación en México no ha alcanzado el desarrollo que debería pues, planes proyectos y recursos se han destinado al rubro educativo, aunque posiblemente no en cantidades suficientes ni con la adaptabilidad que se requiere para una realidad siempre cambiante.

De esa forma no se puede negar la importancia y relevancia que tiene la educación por la riqueza cultural y de valores que crea en la sociedad, pero por su misma importancia la cuestión educativa siempre se ha visto inmersa en los grandes cambios políticos sociales y económicos del país, de ahí la importancia y enseñanza que nos deja el estudio del pasado histórico de la educación.

A lo largo de la historia de México la educación siempre ha estado controlada por grupos políticos o de poder económico, bien con intereses nacionalistas o como simple medio de control social. Por ejemplo durante las primeras décadas de vida independiente la lucha por el control de la educación la escenificaron los liberales y los conservadores; los primeros buscaban la formación de un Estado independiente y poderoso que dirigiera a la sociedad fuera de la injerencia que el clero había tenido sobre ella desde tiempos de la colonia; por su parte los conservadores pretendían que no cambiara el estado social de las cosas para que así pudieran marcar los derroteros de la educación. Las diferencias fueron superadas con la restauración de la república tras el triunfo liberal, en esa época el impulso

educativo tenía como propósito no sólo instruir al pueblo sino inculcar el desarrollo individual a partir de las tesis positivistas

Durante la época porfirista se lograron considerables avances principalmente por la influencia de los intelectuales y pedagogos mexicanos de ese tiempo; destacan las figuras de Joaquín Baranda y Justo Sierra. Cabe aclarar que pese a los avances en el ramo, la educación sólo se concentró en las clases pudientes pues el crecimiento de la economía no llevó los beneficios a todos por igual ya que la mayoría de la población se encontraba sumida en la miseria.

Después del triunfo de la revolución la cuestión educativa fue puesta en primer plano de las necesidades sociales. De esa forma los gobiernos posrevolucionarios tuvieron cada uno de ellos o bien por etapas desarrollo de políticas educativas, algunas veces en franco apoyo y otras como simple medio de legitimación social. Entre las principales acciones en el rubro educativo llevadas a cabo después de la revolución destacan por su importancia la creación de la Secretaría de Educación Pública con José Vasconcelos. El primer secretario de educación impulsó las misiones culturales como medio de cohesión nacional, pero de igual forma también intentó llevar educación principalmente a las zonas rurales; el objetivo era proporcionar una educación integral, en instrucción, salud y desarrollo productivo. Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles y el maximato, igual se le dio un gran apoyo a la educación ya no con la destacada conducción de José Vasconcelos que era un auténtico visionario, pero tampoco sin demeritar la férrea labor de Narciso Bassols por consolidar la dirección del Estado en los asuntos educativos.

En tiempos del presidente Lázaro Cárdenas del Río la innovación fue la puesta en marcha de la educación socialista, para lo cual se hicieron los cambios necesarios a la

legislación en materia educativa, el proyecto cardenista encontró gran oposición de algunos sectores de la sociedad pero a fin de cuentas se puso en marcha. Cárdenas intentó crear la infraestructura que propiciaran los elementos de desarrollo a la educación, entre ellos, el reparto agrario, la nacionalización de los energéticos y el inicio de la industrialización en algunas áreas de la economía nacional.

Con la asunción de Ávila Camacho llegaron al poder los moderados y también disminuyó el gran apoyo estructural que se le había otorgado a la educación e inclusive se cambió el texto constitucional del artículo tercero, destacando la visión del amor a la patria, pero por otra parte se logró un gran acuerdo político con la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 1943, que comprometía en gran medida a los maestros a apoyar la política educativa gubernamental. Ya para el sexenio de Miguel Alemán las ansias industrializadoras causaron un decremento importante por parte del gobierno a las cuestiones sociales incluyendo el ramo educativo, dicha tendencia se intentó combatir durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, En toda esta etapa la labor que merece destacarse en el sector educativo fue la del secretario Torres Bodet con la introducción de la modernización en la educación para tratar de equipararla con el desarrollo industrial.

La recuperación del impulso a la educación surgió con la puesta en marcha del Plan de Once Años creado por el propio Jaime Torres Bodet en tiempos del gobierno del presidente Adolfo López Mateos, en éste plan destaca el apoyo a la creación de escuelas normales para la formación de maestros, pero sin duda la mayor obra de López Mateos para el Sistema Educativo Mexicano fue la creación de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito. El Plan de Once Años funcionó bien en sus primeros años pero después debido al incremento de las demandas educativas principalmente en las ciudades, el plan empezó a

mostrar sus carencias a finales del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, por la gran demanda educativa que empezó a no ser satisfecha y que conllevó presiones sociales para 1968 .

Para el sexenio de Luis Echeverría se enarboló la bandera de la democratización y la participación social de la juventud en la educación, la oferta educativa creció pero se sacrificó la calidad por la cantidad en la prestación del servicio, aún así se pusieron en marcha reformas educativas importantes como los nuevos libros de texto a principios de los años setenta que trataron de introducir la visión integral como factor de formación de los educandos, se creó el programa por áreas y se realizaron diversas modificaciones a los planes por asignaturas, destacaba el estudio de los procesos sociales de la humanidad, el estudio del materialismo y la dialéctica social. En la administración de José López Portillo se continuó con la expansión de la base educativa, destaca la creación de la Universidad Pedagógica Nacional como centro formador de especialistas en educación, también cabe hacer mención de la buena relación que guardaba el SNTE con el gobierno en ésta etapa.

Al iniciar el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 el país experimentó el inicio de una de las más graves crisis económicas de los tiempos modernos, pese a ello se iniciaron programas para mejorar la prestación del servicio educativo, destaca la creación del Plan Global de Desarrollo 1983-1988 dentro del cual se incluía un apartado sobre educación, cultura, recreación y deporte, además se inició la descentralización del SEM que pretendía facilitar la administración de la educación. Después de varios vaivenes políticos y de negociaciones entre el gobierno y el gremio de maestros durante la movilización social de 1989, durante el gobierno de Carlos Salinas, se llegó a una situación de conciliación al llevarse a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica en mayo de 1992, y que sin duda sentaría las bases políticas para la nueva reforma educativa.

Para describir el panorama general del presente trabajo, en el primer capítulo se analizó el desarrollo del Estado mexicano después de la promulgación de la constitución de 1917, haciendo alusión a algunos de los logros más destacados de cada gobierno. Se debe aclarar que al hacer referencia al Estado como unidad e institución política de los mexicanos siempre se utilizó la primera letra en mayúscula, sólo para distinguirlo, sin tratar de demeritar al estado como entidad federativa. En el mismo capítulo se realizó un análisis del desarrollo de la educación en México desde los inicios de nuestra vida independiente hasta nuestros días, y aunque el estudio abarca un periodo bastante extenso, se creyó en la conveniencia de así hacerlo para poder identificar sus cambios y variaciones, además de que la importancia de la cuestión educativa lo justifica. Para finalizar el capítulo se incluyeron algunos conceptos básicos para el desarrollo de la presente investigación.

En el capítulo dos se analizó el Programa de Modernización Educativa 1989-1994, se desglosó y estudio el ANMEB y también se realizó el análisis de la institución que administra la educación secundaria en el D.F. , hasta hace unos meses llamada Dirección de Educación Secundaria, pero a partir de enero de 1998 se le denominó Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, sin grandes cambios en su organización. En este mismo capítulo se investigó la génesis y actuación del SNTE al cual por su importancia política en la cuestión de la educación no se le podía soslayar.

En el capítulo tercero se analizó la Carrera Magisterial; su financiamiento, los mecanismos de promoción de los maestros que se encuentran inscritos en ella y la relación que guarda el programa con la calidad de la educación.

Finalmente el capítulo cuatro sirvió para hacer las propuestas que tratan de mejorar el programa de Carrera Magisterial, siempre pensando en beneficiar la tan golpeada profesión magisterial y desde luego elevar la calidad de la educación.

CAPITULO I. EL ESTADO MEXICANO Y LA EDUCACIÓN.

1.1. El Estado mexicano después de la constitución de 1917.

El Surgimiento del constitucionalismo en 1913 con el Plan de Guadalupe lanzado por Venustiano Carranza, abrió la posibilidad de un proyecto nacional para la formación del nuevo Estado que emanaría como resultado de la conflagración social y que trataría de recoger sus más sentidas demandas. Pero el camino no sería fácil pues todavía se enfrentarían intereses traducidos en luchas fratricidas que tendrían su fin con la derrota; primero de Victoriano Huerta, con la unión de los grupos revolucionarios, posteriormente, con el fracaso de la convención de Aguascalientes Francisco Villa al ser derrotado por el ejercito del noroeste comandado por Alvaro Obregón, y finalmente Emiliano Zapata que sería asesinado en abril de 1919. Ahora la tarea sería construir, consolidar y dirigir el constitucionalismo, misión que quedaría a cargo de Venustiano Carranza.

Desde antes de instalado el congreso constituyente en diciembre de 1916 Venustiano Carranza, con su antigua tradición fundada en la constitución de 1857, manifestaba que no se deberían de incluir compromisos sociales en la nueva constitución, más no fue así pues en los trabajos legislativos triunfó en parte, la conciencia reformista que llegó a adquirir proporciones muy importantes entre los sostenedores del constitucionalismo, particularmente entre los jóvenes como Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Esteban B. Calderón, Amado Aguirre, José Alvarez, Nicolás Cano, entre otros, que también pugnaban por plasmar en el documento las reformas sociales, coadyuvando a la creación y

consolidación de uno de los más formidables sistemas de dominación y control políticos que haya visto jamás la América Latina.¹ La Constitución de 1917 era el símbolo de la representación de todos los intereses, de la conciliación en que cabían todas las clases sociales, excepto los antiguos grupos privilegiados, principalmente los terratenientes, contra los que la constitución se opuso expresamente. En lo sucesivo le correspondería al Estado la promoción del desarrollo, inclusive en el apoyo al capital, aunque tampoco se podía decir que la revolución había sido hecha para los capitalistas que aún así también salieron ganando. En el discurso político se manejó por mucho tiempo que la revolución había surgido para beneficio de los campesinos y los obreros frente a los que el Estado adoptó el papel de dirigente y protector, así en los artículos 3, 27 y 123 se facultó al Estado para intervenir en la vida social como lo considerara necesario, ya que la voluntad popular se había fijado en la constitución y de ésta había pasado al Estado, de manera que la voluntad del Estado era al mismo tiempo la voluntad del pueblo.²

Durante el gobierno de Venustiano Carranza se llevó al poder a los grupos de la clase media que habían quedado marginados durante el porfiriato y que crecieron notablemente a consecuencia del desarrollo económico y urbano durante las tres décadas anteriores a la revolución. A partir de 1920 (21 de mayo) la derrota y asesinato de Carranza no significó que el constitucionalismo hubiera muerto, por el contrario los nuevos vencedores lo reafirmaron, ahora la gran tarea de éste grupo dominante sería la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico, dentro del que se incluía

¹ Arnaldo Cordova, La ideología de la revolución mexicana, P 215.

² Ibid., p. 247.

devolver a la nación el dominio del petróleo y la minería, tarea difícil que duraría más tiempo por la oposición que presentaron los intereses extranjeros.

El Plan de Agua Prieta (abril-23-1920) no buscaba imponer un nuevo sistema de dominación, diferente al proyecto constitucionalista, su propósito fue el reacomodo de las fuerzas dentro del propio círculo dominante. Así el triunfo de Obregón sería el último levantamiento militar que fructificaría. Sin embargo todavía pasaría algún tiempo para que el nuevo régimen político encontrara mecanismos pacíficos para la transmisión del poder. De esa forma, cuando Obregón ascendió a la primera magistratura en 1920 la unidad política del país no existía, el presidente se encontraba lejos de tener el control y el poder que Díaz había logrado y su dominio sobre los jefes militares locales era bastante limitado³, aún así el obregonismo triunfaría como posibilidad histórica con el ascenso definitivo del populismo como proyecto de Estado.

Tras la toma de posesión de Álvaro Obregón su política estuvo dirigida a reconstruir el país que había quedado totalmente devastado después de 10 años de guerra, su trabajo se orientó a la reconstrucción de vías férreas, la iniciación de caminos carreteros, la dotación de tierras a campesinos y la educación; que formó junto con los demás elementos la piedra angular de la política populista de Obregón, siendo éste tipo de actuación el soporte de las relaciones entre la sociedad y el Estado dirigido por el caudillo de la revolución el cuál era consciente de que su prestigio y su poder eran obra de las masas populares y que por lo tanto dependía del grado de capacidad que demostrara para resolver los problemas que la mayoría popular planteaba; pero por otro lado él mismo sabía que era un sostenedor del régimen de propiedad privada con proyección capitalista, por la que se manifestaron las

³ Lorenzo Meyer, Historia General de México. T 2, p.1187

clases medias durante la lucha revolucionaria. Sin embargo el caudillo tenía una pretensión suprema la lucha por el poder mismo que hacía guardar el equilibrio entre dos posiciones claramente antagónicas.

El pensamiento de Obregón en efecto, no es el del gran constructor de sistemas políticos, como Carranza, ni tiene los alcances de un visionario como Madero; la suya es una forma de pensar que gira en torno a un solo valor central: el mantenimiento del propio poder.⁴ De esa forma el nuevo proyecto de organización social se encontraba sometido a la autoridad del Estado; donde el mismo aparecía como benefactor y protector de los desposeídos y también como el garante imparcial de los derechos de los poseedores, así lo señalaba Obregón en uno de sus discursos: “el periodo de reconstrucción nacional es el que tenemos enfrente y en pleno desarrollo, y él exige que todos y cada uno de los que nos enrolamos en este gran movimiento evolutivo, pongamos a su servicio el contingente máximo de nuestro músculo y de nuestra inteligencia, que organicemos a los campesinos, a los trabajadores del taller, a los empleados, a todas las clases que trabajan, para que puedan mutuamente defenderse y ayudarse, cooperando más eficazmente con el Estado en la resolución de sus problemas. Las clases adineradas por las facilidades que su posición económica les brinda, no necesitan de ese apoyo del Estado; ellas tienen bastantes elementos para proteger y defender sus intereses y sólo deben exigir el amparo que a sus intereses y a sus personas les otorgan nuestras leyes”.⁵ Así como puede observarse pese a la lucha revolucionaria y a los cambios en el orden social que la misma había aportado, en realidad la esencia no había cambiado pues la desigualdad real, no la jurídica, de los mexicanos continuaba sin desaparecer.

⁴ Arnaldo Cordova, *Op. Cit.*, p. 267.

⁵ A. Obregón, *Discursos*, p.328.

El país había alcanzado la pacificación y en cierta forma se había establecido las bases para la reconstrucción nacional y el desarrollo, ahora tocaba el turno a Plutarco Elías Calles que sucedió a Obregón el 1 de diciembre de 1924 para continuar con la ardua tarea de reconstrucción. De hecho lo más novedoso de éste periodo presidencial fue la ampliación de la intervención estatal en la economía, pero con un amplio sentido social que se manifestó en la formación de instituciones como el Banco de México (agosto de 1925), que fungiría como banco central y su tarea principal sería la emisión de billetes y la regulación de la circulación monetaria, también surgieron organismos crediticios para apoyar a los campesinos; es el caso del Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado en 1926, como institución de apoyo al reparto agrario y a la producción del campo, también en el mismo rubro se incluyó la irrigación; por lo que en el mismo año se creó la Comisión Nacional de Irrigación, además se ampliaron los caminos carreteros y en singular proporción se amplió la base educativa, que se impartía ya no sólo en las ciudades sino que se hizo llegar a las zonas rurales.

Después de una ardua labor política el 1 de julio de 1928 Álvaro Obregón se convirtió nuevamente en el presidente electo para el periodo 1928-1932, pero el día 17 del mismo mes sería asesinado por un fanático religioso de nombre José León Toral, hecho que acertaría un duro golpe al tipo de política caudillista que se había sustentado en los principios de la constitución de 1917 referentes a la reivindicación de la propiedad privada y las reformas sociales a favor de los desposeídos, con un Estado autoritario, paternalista y con su ejecutivo dotado de poderes extraordinarios encarnados en el caudillo. De esa forma México se vería en la necesidad de buscar una nueva fórmula política, que no necesariamente fuera la guerra civil, para acceder a la estabilidad.

Después de la muerte de Obregón la necesidad inmediata era evitar la rebelión para ello era necesario lograr el reconocimiento de Plutarco Elías Calles como jefe máximo de la revolución y así mantener la tan ansiada estabilidad política y social. De igual forma el ascenso de las fuerzas políticas que ya nada tenían que ver con el caudillismo y que por el contrario reclamaban el tratamiento puramente político a los problemas de México y se puede decir que ya se anhelaba el establecimiento de cauces institucionales. Por su parte el presidente Calles en su famoso último informe de gobierno del primero de septiembre de 1928 anunció que terminaba la época de los caudillos; con lo cual se retiraba y daba paso a las instituciones.⁶ Es decir la muerte del caudillo revolucionario cedió el paso a la institucionalización del juego político, donde la política caudillista y carismática pasaría a ser política institucional y sin protagonismos, pero al mismo tiempo sin alejarse del programa populista.

Así, durante los primeros diez años posteriores a la revolución, en México se habían producido gobiernos de generales triunfantes y poderosos que protagonizaban el caudillismo y que apenas eran cubiertos por los formalismos constitucionales.

Ya durante el interinato presidencial de Emilio Portes Gil, se anunció la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), bajo la dirección de Plutarco Elías Calles, Aaron Sáenz, Luis León Pérez Treviño, Basilio Badillo, Bartolomé García, Manlio Altamirano y David Orozco. Una vez formado el PNR reuniría a todas las agrupaciones políticas revolucionarias, permitiendo a partidos locales conservar su autonomía, pero al tratarse de elecciones presidenciales todas esas fuerzas deberían sujetarse a las disposiciones del centro rector del partido, es decir el partido oficial sería como una gran coalición de fuerzas bajo el

⁶ Tzvi Medin. El minimato presidencial: historia política del maximato, p. 35.

mando del Comité Ejecutivo Nacional mediante el cual Calles imponía su voluntad en todo el país, pero especialmente su creación sirvió como un instrumento de imposición sobre el presidente para hacer posible el poder del jefe máximo, siendo además la única posibilidad de hacer política y de resolver los problemas de la sociedad, de la misma forma la institucionalización permitió que el sistema político asimilara una gran cantidad de fuerzas sociales que lo robustecieran.

Por otra parte la política populista del Estado benefactor siguió rindiendo frutos durante las administraciones de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, período que histórica y políticamente se le conoce como "el maximato". Las obras de beneficio público que más destacaron durante las mencionadas gestiones fueron las siguientes: Emilio Portes Gil pese al poco tiempo de su mandato (1928-1930) logró continuar con el reparto agrario y las obras de irrigación en Estados como Sonora, Chihuahua, Michoacán y Guanajuato, además de otorgar la autonomía a la Universidad Nacional Autónoma de México en 1929. Por su parte Pascual Ortiz Rubio llegó a la presidencia de la república por resolución del jefe máximo Plutarco Elías Calles, pues se desempeñaba como embajador de México en Brasil desde antes de la muerte de Obregón, situación que lo tenía desconectado de la política nacional y para que Calles pudiera evitar un posible levantamiento de los grupos obregonistas que todavía no estaban muy conformes con la muerte del caudillo, pues de haber llegado Aaron Sáens a la presidencia de la república, hubiera constituido una situación muy difícil de manejar para el jefe máximo⁷, de esa forma por lo antes mencionado Ortiz Rubio era el elemento idóneo para consolidar la política del maximato. A pesar de la política de intervención por parte de Calles, Pascual

⁷ Ibid., p: 44

Ortiz logró continuar con el reparto agrario y se expidió la ley del Trabajo en 1931, renunció a su cargo el 2 de septiembre de 1932 por presiones del mismo jefe máximo, ya que el entonces ejecutivo de la nación estaba de acuerdo con la política populista del régimen pero no comulgaba con los controles políticos que el propio maximato le imponía.

El presidente sustituto fue Abelardo L. Rodríguez que también gobernó bajo la fuerte influencia de Plutarco Elías Calles, en esta administración aparte del reparto agrario se promovió notablemente la industria textil, pero sin duda la obra más notable fue en el rubro educativo mismo que impulsó el secretario del ramo Narciso Bassols.

El tránsito de dos presidentes durante el período 1930-1934, expuso el virtual fracaso de maximato como sistema de dominación y control político, no así del partido oficial PNR que durante los siguientes años se fortalecería y terminaría por reestructurarse para dar paso al corporativismo.

En 1933 durante la convención nacional del partido se dio forma al Plan Sexenal que serviría como bandera de proselitismo político en la campaña de Lázaro Cárdenas del Río. Durante los trabajos de los convencionistas, éstos se dividieron en dos corrientes; una la del callismo fundada en el economicismo que se apoyaba en el presupuesto nacional como medio para poner fin a los radicalismos de los partidarios obreros y campesinos; la otra corriente se autonabraba socialista y se manifestaba por la necesidad de implantar una política de reivindicación social que aumentara la reforma agraria incrementando la dotación de tierras a los campesinos y en la misma proporción la posibilidad de implantar la educación socialista dirigida por el Estado. Finalmente no triunfó ninguna, siendo el resultado la formulación del Plan Sexenal que en su redacción trató de evitar en lo posible la confrontación entre las fuerzas en pugna, aunque en buena medida los radicalistas socialistas

lograron importantes triunfos pues el plan del PNR reflejaba los principios básicos de la Constitución de 1917, fundamentalmente la posibilidad de llevar a buen término la reforma agraria, el reformismo económico con carácter nacionalista y una educación laica.

Sin duda el periodo cardenista significó la etapa de la consolidación en la administración pública ya que Cárdenas del Río intensificó la intervención del Estado a todas las esferas de la vida social económica y política de México, acciones respaldadas por el ascenso del poder presidencial en la vida política e institucional del país. Esto derivó en la continuación y consolidación del Estado del bienestar; que se define como una forma de Estado capitalista en el cual el proceso de crecimiento económico fue conciliable con las condiciones básicas de vida para las clases populares.⁸ Además ante lo endeble de la burguesía mexicana el Estado se destinó así mismo como el regulador de los intereses sociales y el encargado de promover el desarrollo económico.

La acción del gobierno durante el período cardenista se caracterizó por la intensidad del intervencionismo estatal, así se pueden mencionar algunas de las obras más importantes de ésta etapa: para impulsar las publicaciones el presidente Cárdenas estableció en 1935 la Compañía productora e Importadora de Papel S.A. , en diciembre del mismo año El Banco Nacional de Crédito Ejidal ; como apoyo a los productores que estaban recibiendo sus tierras por el fuerte impulso que tuvo la reforma agraria, en 1936 se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior, los Almacenes Nacionales de Depósito y el Consejo Nacional de Educación superior y de la investigación Científica, para 1937 constituyó formalmente la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Antropología además de ampliar la base educativa pero con un enfoque socialista, en 1938

⁸ Omar Guerrero. El Estado y la Administración Pública en México. p. 532.

expropió la industria petrolera y también creó la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, obras con las que apuntaló el desarrollo industrial del país dándole gran fortaleza al Estado.

Toda la obra social del Estado populista y benefactor de Cárdenas no hubiera sido posible sin la acción política que emprendió en contra del poder del jefe máximo y para ello tuvo que apoyarse principalmente en los sindicatos así como las agrupaciones obreras y campesina; para los que desde un principio realizó una gran cruzada social con el fin de ampliar su base de poder político. Desmembró al ejército para destruir los cacicazgos y núcleos de poder militar, de igual forma logró destituir poco a poco a los gobernadores de los estados y a los miembros del congreso de tendencia callista, hasta lograr edificar el nuevo régimen cardenista.⁹ El fin del maximato se produjo el 10 de abril de 1936 fecha en la que exilió del país a Plutarco Elías Calles.

Cárdenas legó a México una fórmula política centrada en la figura del presidente de la república, cuya autoridad surgía precisamente del mismo cargo y no de la personalidad y características del presidente en turno, así pues inauguró la etapa presidencial en la que el dominio del presidente se deja sentir por seis años y después pasa a la historia, su función es el punto de equilibrio necesario al ser el centro de la autoridad nacional.¹⁰

Pero sin duda el mayor legado al sistema político mexicano fue la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que en lo sucesivo serviría de instrumento de poder, control y decisiones del presidente, el partido oficial se integró por sectores donde confluyeron prácticamente todas las organizaciones sociales estructuradas por actividad. Así la

⁹ Tzvi Medin. Op. Cit., p.158.

¹⁰ Jorge Carpizo. El presidencialismo mexicano. p. 29.

Confederación de Trabajadores de México, la Confederación General de Trabajadores, la Confederación Regional Obrera de México, el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros y el Sindicato Mexicano de Electricistas, conformaron el sector obrero. Las Ligas de Comunidades Agrarias, la Confederación Campesina Mexicana, así como los Sindicatos de Asalariados Agrícolas, integraron el sector campesino. Los trabajadores independientes, estudiantes, artesanos, comerciantes, cooperativistas, empleados públicos, profesionistas liberales y otros, formaron el sector popular y finalmente los miembros del ejército formarían una sección militar en el partido; éstos últimos serían separados poco tiempo después, en 1940 por cuestiones de control político.

Así surgió el PRM con un profundo carácter corporativo por medio del cual se acentuó el centralismo y el control político que el Estado ejercía sobre la sociedad organizada. Además desde su surgimiento el partido se caracterizó por ser una organización vertical en el que las decisiones importantes se toman desde arriba, es decir desde la presidencia, sin permitir a las masas integradas al partido su participación real en las instancias de poder.¹¹

En los períodos sucesivos, a partir de 1940 año en que toma la presidencia Manuel Ávila Camacho, las intenciones políticas se dedicarían a dismantelar el radicalismo cardenista y el apoyo a las clases trabajadoras, se puede decir que a partir de este momento los gobiernos revolucionarios dieron por terminados sus proyectos de reforma social y política para propiciar por todos los medios el crecimiento económico y cambiar materialmente al país. Se trataba de sustituir una economía basada primordialmente en la agricultura por un dinámico sector manufacturero que satisficiera las necesidades internas y hacia el exterior se impulsaría la producción relativamente grande de productos agropecuarios incluyendo

¹¹ Enrique Ávila Carrillo. El cardenismo. p. 99.

manufacturas. De esa forma surgió la base de un desarrollo industrial moderno con características, no populistas sino todo lo contrario, prevalecería la reducción de estas medidas e inclusive se marcaría el retroceso en el reparto agrario y los créditos a la producción del campo entre otros, y por el contrario surgió un gran proceso de supeditación de la agricultura a la industria, se incrementó la urbanización, aumento en el sector comercial y desde luego un gran apoyo del gobierno a la naciente burguesía.

La voluntad política para favorecer el desarrollo del sector industrial ya se habían puesto de manifiesto con los decretos presidenciales de 1920, 1926, 1936 y 1939 que a través de estímulos fiscales y tarifas arancelarias altas, habían empezado a promover el desarrollo de una estructura manufacturera nacional, pero sin duda la Ley de Industrias de la Transformación de 1941 cubrió a la industria nacional de la protección necesaria para que sobreviviera a la competencia externa.

Cabe señalar que las razones inmediatas del crecimiento industrial de México a partir de 1940 estuvieron directamente relacionadas con la segunda guerra mundial ya que la contienda bélica aumentó notablemente la demanda de productos mexicanos en el exterior a la vez que eliminó la competencia del extranjero en varios sectores del mercado interno.

Para hacer posible el proyecto económico fue necesario convencer a los empresarios mexicanos que se mostraban todavía inhibidos por los conflictos que habían tenido con el Estado, apenas en el pasado inmediato. De esa forma no se aplicó el segundo plan sexenal que debería de haber guiado la política económica de Ávila Camacho, principalmente por el tono anticapitalista que había heredado del período cardenista, por el contrario la nueva línea política abandonó la retórica socialista y comprometió sus recursos en la creación de una

infraestructura que facilitara la tarea de la empresa privada y su política fiscal favoreció al capital por sobre el trabajo.¹²

Siguiendo los derroteros marcados por la nueva política del Estado la administración pública durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho sufrió un cambio significativo con respecto a los que le precedieron pues el proyecto de capitalismo industrial adquirió prioridad por sobre cualquier otro. La gestión avilacamachista mantuvo el mínimo de bienestar social pero no con un sentido protector por parte del Estado sino como un sistema de equilibrio pues en su alianza con las clases populares radicaba su poder y su independencia con respecto a la burguesía mexicana. Esto explica por que durante este período la administración pública se empeñó en fortalecer al capitalismo, y al mismo tiempo pero en menor medida, satisfacer los mínimos intereses de las clases populares. Así este tipo de política variaría de sexenio a sexenio destacando la supercentralización en la figura presidencial .

Algunas de las actividades más importantes de la administración pública en el período de Ávila Camacho son las siguientes: en diciembre de 1940 suprime la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, pasando a ser la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, con carácter puramente estatal; en 1941 creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lugar del Departamento de Trabajo; en 1944 nació la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en acción conjunta a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social; en 1945 pone en funcionamiento la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública para normar las organizaciones profesionales derivadas del progreso económico.

¹² Lorenzo Meyer. Op. Cit. , p. 1278.

El siguiente presidente fue Miguel Alemán Valdés, quien ocuparía la primera magistratura nacional de 1946 a 1952 y durante su gobierno se seguiría impulsando la industrialización del país a pesar de los grandes obstáculos que significaban los monopolios internacionales que se estaban reacomodando una vez terminada la segunda guerra mundial. Ahora la discusión del país se centraría no en el aspecto político, pues esa situación ya había sido controlada por el gobierno apoyado en su partido oficial que a partir de 1946 adoptó en nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) con sus tres tradicionales sectores: obrero, campesino y popular. Desde ese momento los esfuerzos estarían encaminados a la forma de mantener la industrialización de manera sostenida, el nuevo presidente se comprometió a impulsarla ofreciendo prudente protección arancelaria y mayor crédito oficial.

Para lograr tal objetivo el gobierno mantendría su intervención en las ramas básicas que preservarían la autonomía económica del país en los rubros energéticos principalmente como: la industria eléctrica, siderúrgica y desde luego el petróleo; aunque el gobierno del presidente Alemán anunció que éstas industrias deberían responder a criterios comerciales y no a criterios políticos, decisión que incluía a la también empresa estatal Ferrocarriles Nacionales.¹³

En materia agrícola se anunció la continuación del reparto agrario pero de manera especial el apoyo al riego con la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946, la cual también ofrecería asistencia técnica para que se propiciaran una rápida modernización del campo.

¹³ Blanca Torres. Historia de la Revolución Mexicana. T. 21. p. 31.

Cabe señalar que durante la administración alemanista el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente, por lo tanto la administración pública se dedicó fundamentalmente a la creación de la infraestructura que demandaba el desarrollo capitalista. Pero su organización experimentó cambios importantes en cuanto al marco legal que le daba funcionamiento, pues “en diciembre 1947 se expide la primera Ley para el Control, por parte del gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal”.¹⁴

Entre algunas otras acciones gubernamentales de importancia durante la gestión alemanista destacan por su importancia: la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946, mismo que acrecentaría la carga administrativa de la Secretaría de Educación Pública. Hecho importante para el fomento de la industrialización lo constituyó la creación de la Secretaría de Economía Nacional. En 1948 la creación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en las que se concentraron los esfuerzos centralizadores del gobierno federal que abastecía a los municipios de los servicios de agua, drenaje, luz, pavimentación, construcción de edificios públicos, abasto y actividades productivas; ignorando a la autoridad estatal y aún negando la actuación del gobierno municipal. En 1949 se crearon la Dirección General de Defensa Agrícola y la Dirección General de promoción Agrícola Ejidal, para apoyar la producción en el campo.

Se puede decir que el gobierno de Miguel Alemán se dedicó preferentemente al desarrollo industrial pero sin olvidar del todo los programas de bienestar social. De la misma forma durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines se continuaría con la política planteada durante el alemanismo.

¹⁴ Omar Guerrero. Op. Cit., p. 551.

En el período comprendido entre 1952-1958 no hubo grandes cambios en la política pues las directrices del aparato político continuaban surgiendo de la figura del presidente, mismo que era apoyado por las organizaciones de masas que se encontraban en franca consolidación hacia dentro del PRI; cabe hacer notar que esta organización estructural del sistema político le ayudó a enfrentar los conflictos sociales que aparecieron en ésta etapa, tal es el caso del movimiento magisterial y el ferrocarrilero en 1956 y 1958 respectivamente.

Ruíz Cortines no modificó la estructura administrativa heredada por Miguel Alemán, pero en algunos aspectos si aumentó la intervención del Estado sobre todo en el sector paraestatal, se crearon nuevas instituciones como el Banco Nacional del Transporte y la Procuraduría de Asuntos Agrarios en 1953; el primero creado para mejorar el sistema de transporte de la ciudad de México y la segunda para asesorar legalmente a los campesinos en materia agraria. En 1955 se formó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Es prudente aclarar que durante este sexenio se continuó con los derroteros de los gobiernos postrevolucionarios que procuraban la consolidación del capitalismo y de forma interesada mantenían marginalmente las condiciones fundamentales de vida de las clases populares.

A partir de 1958, con el ascenso de Adolfo López Mateos a la presidencia de la república se inauguró una nueva forma de conducir la política económica, sustentada ésta, en la estabilidad que presentaba el sistema político mexicano. A esta etapa que se prolongó hasta finales de la década de 1960 se le conoce con el nombre de “desarrollo estabilizador” que se caracterizó por un sostenido crecimiento económico, mejoría en los salarios reales y en general desarrollo social, propiciados por la tranquilidad y continuidad en la política. A este

período también se le identificó en el interior como en el exterior como “el milagro mexicano”.¹⁵

Durante la gestión administrativa del presidente López Mateos se crearon varias instituciones económicas y sociales con el fin de apuntalar el desarrollo del país. Destaca la creación de la Secretaría de la Presidencia, la de Comunicaciones y Transportes, así como la de Obras Públicas, en 1959; también en ese mismo año se incrementó la actividad del Estado al darle funcionamiento al Instituto Mexicano del Café. En 1960 se nacionalizó la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza. Importancia relevante para la vida social de la población fue la formación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que sustituyó a la Compañía Importadora y Exportadora Mexicana (CIEMSA), misma que amplió sus funciones como reguladora para beneficiar al consumidor final, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1961.¹⁶

Pero el desarrollo creado por el milagro mexicano solo se concentró en algunas regiones entre las que destacan el norte (especialmente Monterrey), el occidente (Guadalajara), el Bajío y el centro del País, fenómeno que ocasionó una concentración desmedida de población en esas zonas, con sus ulteriores problemas; cabe hacer mención del movimiento estudiantil y social de 1968, que puso en entre dicho el desarrollo y la estabilidad del país, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordáz.

Durante los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo la intervención del Estado en todas las esferas de la vida nacional se hizo sentir con más fuerza pues se

¹⁵ Olga Pellicer. Historia de la Revolución Mexicana. T. 22, p. 216.

¹⁶ Omar Guerrero. Op. Cit., p. 556.

convirtió en el gran empresario que lo mismo tenía complejos petroleros y siderúrgicos, así como fábricas de textiles, cementos, hoteles, bicicletas, refrescos, panaderías etc., tantos establecimientos que sería difícil precisar y se podría omitir alguno si se intenta numerarlos, únicamente se hará la observación que para finales del gobierno de López Portillo existían en el país 1155 empresas paraestatales que junto con una infinidad de fideicomisos trataban de solucionar las demandas populares con acciones desde el gobierno de la república.

Todo esto ocasionó una administración pública obesa, corrupta y exageradamente burocrática que rebasó la capacidad y expectativas del gobierno, el cual subsidiaba a una serie de empresas que nada tenían que ver con las necesidades reales del país.

A pesar de los problemas que la política echeverrista y lopezportillista ocasionó al Estado, sobre todo por su tamaño y las funciones que desempeñaba, no debemos olvidar que durante la gestión de López Portillo se emprendió una importante reforma administrativa con la creación de sectores manejados desde la administración centralizada para tratar de dar coherencia a un inmenso y en apariencia inmanejable grupo de empresas propiedad del Estado.

Los modelos de crecimiento y desarrollo que México ha adoptado a lo largo de su historia en menor o mayor proporción siempre han estado influenciados por la dinámica mundial de capital, así desde finales de la década de los ochenta el mundo cambiaba aceleradamente propiciado principalmente por la caída del muro del Berlín en 1989 con la consecuente unificación alemana en 1990, aunado a esto el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1991, hecho que propició el fin de la guerra fría.

En el mundo se inició el fenómeno de la globalización; llamado así al nuevo fenómeno de interdependencia económica y política que existe entre los países. Esa relación se

caracteriza por la nueva división del trabajo, donde la planta matriz y sus filiales, comienzan a ser sustituidas por el reparto mundial de las distintas etapas de la producción, éste fenómeno impulsó la consolidación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional como los organismos directrices en la economía de los países del orbe.¹⁷

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado heredó los desordenes económicos que se habían venido gestando durante las administraciones de Luis Echeverría y López Portillo, las cuales no se habían ajustado a los cambios económicos y políticos que se generaban en el mundo desde los años setenta en los que ya se hablaba en los países desarrollados del fin del Estado benefactor bajo las tesis monetaristas. Mientras tanto en México se continuaba con la tendencia centralizadora del Estado, la petrolización de la economía y el endeudamiento externo. El sustento de la economía en el petróleo probó su fragilidad con el abrupto descenso de los precios mundiales del energético en 1981, hecho que provocó en el país una fuga masiva de capitales. La respuesta del gobierno fue un estricto control del tipo de cambio y la nacionalización de los bancos privados para estabilizar las finanzas del gobierno, pero estas medidas solo aumentaron la desconfianza entre los inversionistas nacionales.

A pesar de los esfuerzos por apuntalar el viejo modelo económico, éste había llegado a su extremo crítico al iniciarse el sexenio del presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982. "Al enorme problema de la deuda externa se sumaban nuevos problemas: la inflación, que hasta antes de ese año nunca había rebasado el 30%, alcanzaba casi el 100% y amenazaba con salirse de control; el déficit del sector público alcanzaba la cifra más alta de

¹⁷ Cristina Puga y David Torres. México: la modernización contradictoria. p. 12.

su historia (17 % en relación al PIB); y la actividad productiva tenía un saldo negativo por primera vez desde 1940".¹⁸

El gobierno de Miguel de la Madrid implantó el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), el plan de choque consistió en ajustes drásticos a la economía como: 1) contracción del gasto público, 2) Incremento a las tarifas de servicios del gobierno, 3) recorte de plazas burocráticas y, 4) Restricción a la política salarial. Estas medidas afectaron a toda la sociedad pero principalmente a los sectores desprotegidos pues el gobierno disminuyó el gasto en educación, salud, vivienda y diversos servicios públicos. Es preciso resaltar que dichas medidas eran dictadas por el FMI, que en términos generales recomendaba ; reducir la participación estatal en la economía y la apertura hacia los mercados internacionales; que en el caso de México estas recomendaciones se tradujeron en la privatización de empresas públicas y la eliminación de los controles a la producción.

De lo que se trataba era de olvidar el viejo modelo de Estado intervencionista y benefactor ya que el nuevo contexto mundial obligaba al gobierno mexicano a olvidarse de la economía que implicaba altos costos a la ciudadanía y también de los privilegios clientelares a destinatarios corporativos.¹⁹

A pesar de los problemas experimentados en esos momentos el gobierno de Miguel de la Madrid no renunció a que el Estado siguiera dirigiendo la economía, es por esa razón que en 1983 se reformaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la constitución referentes al sistema nacional de planeación económica que marcaba los lineamientos de la participación estatal, privada y social en las actividades productivas. Además se precisaron las áreas estratégicas

¹⁸ Ibid., p. 32.

¹⁹ Ricardo Uvalle. La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno. p. 98.

del desarrollo nacional; de uso exclusivo para el Estado y las áreas prioritarias; que se refieren a las necesidades del desarrollo y que pueden variar de acuerdo a los objetivos de la planeación gubernamental.

Para acelerar los cambios México entró en 1985 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio Exterior (GATT), y ya para el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari se ampliaron y consolidaron los mecanismos neoliberales con un acelerada desincorporación de empresas paraestatales puestas en venta al sector privado, como ejemplo es necesario marcar que las empresas estatales se redujeron de 1155 existentes en 1982 a 213 para 1994. De igual forma se abrieron nuevas áreas a la inversión privada que antes se consideraban exclusivas del Estado; es el caso de petroquímica básica, carreteras, puentes, puertos, etc. Para 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), hecho con el que se consolidó la apertura económica a la par que se continuaba con la reducción del Estado, para ajustar la economía a las exigencias del contexto mundial.

La propuesta económica ya estaba en marcha, ahora el problema a resolver se planteaba en los términos de mantener unidos a los mexicanos como nación para que el país se pudiera desarrollar en paz y con democracia de cara al siguiente milenio. Así en México ante la existencia de una sociedad civil débil frente a un Estado poderoso se podría pensar que el único capaz de llevar a cabo una reformas ordenada y pacífica era en gobierno federal; mismo que se apoyó en el liberalismo social como mecanismo ideológico para guiar y legitimar los cambios propuestos por él mismo.

Para la reforma del Estado propuesta durante el gobierno salinista se decidió regresar a los orígenes de la lucha que dio forma al actual Estado mexicano; es decir la Revolución Mexicana, tan utilizada en los discursos de los gobiernos precedentes al de Salinas de

Gortari. La propuesta se concibe como resultado del devenir histórico del pueblo de México en sus diversas fases. Desde esa óptica el Estado está comprometido con las libertades individuales, pero al ser los individuos mexicanos seres solidarios y no individualistas, se asume que el Estado es fuente de libertad para su población; al generar bienes colectivos como la estabilidad pública, la ecología, la educación y no solo evitando intervenir en la esfera de lo individual. Es decir la propuesta en términos generales va en el sentido de transformar los criterios con los que “el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional”.²⁰

De esa forma para modernizar al Estado, nuevamente se voltea hacia la sociedad la cual con su acción colectiva va a dirigir el cambio, mismo que tiene que surgir acorde a la realidad específica del contexto mundial, pero los cambios en el país deben de estar sustentados en objetivos históricos, principalmente los de la Revolución Mexicana.

Según el partido en el poder PRI, el liberalismo social es entonces un conjunto orgánico de principios que resuelve los falsos dilemas entre individuo o Estado, entre mercado o exclusiva intervención gubernamental, es decir entre el populismo o la filosofía neoliberal.

En su declaración de principios de 1993 el PRI manifiesta: “Nuestro liberalismo social rechaza las versiones neoliberales de los valores sociales, el poder y la producción. Niega que la globalización económica y los procesos de integración regional hagan obsoleta la idea de soberanía. También rechaza su propuesta del Estado mínimo, al margen del desarrollo social.”²¹ Es decir el partido del gobierno quería hacerse del apoyo social mediante un

²⁰ Juan Rebolledo. La reforma del Estado en México. p. 39.

²¹ Documentos Básicos. Partido Revolucionario Institucional. México 1993. p. 16.

nuevo discurso político-ideológico para justificar el velado abandono que se estaba llevando a cabo del proyecto heredado por el movimiento revolucionario de 1910.

“El liberalismo social del PRI promueve en lo político reconocer plenamente la diversidad social; fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia; apreciar la defensa de los derechos humanos, evitando que sean vulnerados en la indispensable lucha contra el crimen y la impunidad; revalorar las relaciones entre los poderes, entre la federación y los estados y el papel del municipio, y concertar con las fuerzas productivas para alcanzar metas económicas y sociales colectivamente valiosas. En lo económico significa estabilizar la economía y crecer, crear empleo y oportunidades abiertas para todos. Para eso reafirma el carácter de Estado rector, responsable de los sectores estratégicos, regulador y promotor corresponsable en el desarrollo y la promoción de la justicia”.²²

El nuevo sexenio comenzó el primero de diciembre de 1994 y como ya es tradicional en México el nuevo presidente tuvo que enfrentar la crisis que caracteriza el fin de un gobierno y el inicio de otro. Esta vez por los riesgos que implicaba una economía demasiado confiada en la capacidad reguladora del mercado y la inversión externa a corto plazo; convertida en capitales volátiles, sin dejar de lado la todavía precaria infraestructura mexicana, frente a la de los países desarrollados y desde luego también las cuestiones políticas como el conflicto en Chiapas y los crímenes políticos del mismo año.²³

²² Ibid., p. 17.

²³ Cristina Puga y David Torres. Op. Cit., p. 37.

1.2. La educación pública en México.

La educación representa sin lugar a dudas el tránsito de la sociedad hacia mejores estadios de desarrollo, pues en diferentes momentos de la historia a sido eje y motor de las aspiraciones sociales cuya importancia es indiscutible ya que todos los seres humanos están sujetos a ella a lo largo de su existencia, ya sea en la propia familia, y hasta las instituciones que la propia sociedad crea para el desarrollo de los individuos miembros de la misma.

“La educación es una de las superestructuras de la sociedad, íntimamente relacionada con las características y problemas de cada grupo y época. Si bien es cierto que la educación está vinculada a la sociedad, que le impone su propia orientación, también lo es que ninguna otra superestructura dispone de tanta capacidad para modelar a los hombres y para influir en la estructura general de la sociedad.”²⁴

Así bien se puede decir que al igual que la historia general del país el sistema educativo se ha ido conformando bajo los derroteros generales de la evolución en la propia estructura social y económica de México. Además la educación mexicana se ha caracterizado porque siempre se ha encontrado sujeta a debate, nunca ha sido patrimonio de una sola tendencia ideológica; aunque no se puede negar que han existido corrientes dominantes y subordinadas o en clara oposición, siendo también marcada por antagonismos y contradicciones o tensiones.²⁵ Así para poder entender el sistema educativo mexicano es necesario realizar una visión retrospectiva desde el inicio de la vida independiente de México, hasta nuestros días

²⁴ Fernando Solana, et al. Historia de la educación pública en México, p. 11.

²⁵ Carlos Ornelas. El sistema educativo mexicano, la transición de fin de siglo, p. 27.

para tratar de analizar las diversas tendencias que han influenciado a la educación y la injerencia que el Estado ha tenido en el sistema educativo.

De esa forma durante 300 años de colonialismo en México se cultivó una gran herencia que sería recogida por el Estado, mismo que nació dotado de instituciones y recursos además de una gran capacidad de dirección de los asuntos públicos. Ya desde 1824 se estableció en la constitución que los estados se encargarían de otorgar instrucción pública en sus propios territorios, pero éstos desprovistos de recursos no podían cumplir con su misión. Aunque en la constitución de 1824 no se precisaba el carácter de la educación nacional si se tuvo cuidado en proteger a los estados recién federados para que ellos organizaran la educación según sus necesidades específicas.²⁶

Con el triunfo de la corriente liberal en la constitución surgieron prominentes pensadores, es el caso de José María Luis Mora, su máximo exponente en el México independiente. Mora consideraba a la difusión de la educación pública laica como un elemento de progreso, creía que, si la educación se encontraba sujeta a regulación clerical nunca podría fomentar un espíritu de investigación y de duda, pues se encontraría llena de dogmatismos. También consideraba que las tendencias del clero eran perniciosas para los fines de la educación pública e impedían que las masas se emanciparan del dominio sacerdotal.

Para Luis Mora la educación era tan importante que aseguraba que sin ella no podía existir un gobierno popular pues afirmaba que la oligarquía siempre florecería en un pueblo ignorante. Además una de las más grandes preocupaciones de Mora consistía en defender la educación controlada por el gobierno por que de no ser así "se formarían en México dos

²⁶ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México 1808-1957. p. 174.

generaciones; una de liberales y otra instruida por el clero y por tanto antiliberal. Estos dos grupos terminarían chocando y rompiendo la unidad nacional".²⁷

Pero el triunfo liberal solo fue parcial porque poco tiempo después de promulgada la constitución de 1824 la reacción conservadora no se hizo esperar, perpetrando el asesinato de Vicente Guerrero en 1831, hecho que posibilitó el ascenso de Anastasio Bustamente a la presidencia y el surgimiento de la figura de Lucas Alamán; personaje que fue el más avanzado de los conservadores mexicanos, Alamán admitía que sin educación no puede conseguirse la libertad ni aspirar a la igualdad para alcanzar un desarrollo pleno en el país; idea que compartía con José María Luis Mora, pero sin duda Mora iba más allá en su pensamiento pues creía que al tiempo que el Estado controlaba la educación, él mismo impulsaba la creación de nuevas generaciones de jóvenes que reprodujeran la filosofía del Estado mexicano.

El regreso de los liberales al gobierno surgió con la elección de Antonio López de Santa Anna a la presidencia de la república y de Valentín Gómez Farías en la vicepresidencia en 1833. Gómez Farías impulsó la primera reforma liberal en el Estado mexicano dentro de la cual la educación jugaba un papel muy importante y por lo tanto se le deberían dispensar todos los elementos necesarios para su eficaz marcha; por ejemplo destruir todo lo que fuera inútil y perjudicial a la educación, además de que la educación debería de estar acorde a las nuevas necesidades del estado social, otorgando al pueblo los medios indispensables para aprender.

Es conveniente destacar los aspectos más importantes de la reforma de 1833:

²⁷ Leopoldo Zea. Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana, p. 77.

1) Se determinó el control del Estado en la educación para lo cual se ordenó la creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales.

2) La enseñanza sería libre pero respetando los reglamentos y disposiciones que diera a conocer el gobierno federal.

3) Se sustrajo la educación de manos del clero para evitar dogmas y fanatismos.

4) Se fomentó la educación elemental para toda la población.

5) se promulgó la formación de escuela normales para crear los cuadros de profesores comprometidos con el pueblo en su función educativa.

En 1834 los conservadores apoyados por Santa Anna lanzaron el plan de Cuernavaca con el que se terminaba con un valioso intento por consolidar la educación en México, pero es innegable que su contribución fue muy importante para ir formando los derroteros de la educación pública mexicana.²⁸

Con la anulación de la reforma y la derrota de los liberales se preparó el camino para que se estableciera en México el sistema centralista de gobierno, primero en 1836 con "las 7 leyes constitucionales" y en 1843 con las "bases orgánicas", que organizaban la primera y segunda república central.

De esa forma con el ascenso de los conservadores al poder en 1836, se propició en el país un clima de anarquía en el cual la educación era atendida lo mismo por el clero que por la compañía lancasteriana; que era una institución de origen inglés con fines pragmáticos en la que el plan de estudio consistía en que los alumnos mayores le enseñaran a los menores. Dicha compañía fue introducida a México por Manuel Codorníu. Para 1842 las escuelas lancasterianas habían cobrado gran importancia razón por la cual se le encargó a la compañía

²⁸ Fernando Solana. Op. Cit., p. 21.

el manejo de la Dirección de Instrucción Pública, acción con la que el gobierno intentó retomar el control de la educación.

Para 1843 se discutía la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior, cabe mencionar las contribuciones de Manuel Baranda en las nuevas acciones educativas del gobierno. Pero pese a las buenas intenciones de los gobiernos por impulsar la educación no se había logrado nada en el rubro principalmente por los acontecimientos como: la intervención norteamericana de 1847 y posteriormente la revolución de Ayutla en 1854; misma que puso de nueva cuenta en conflicto a liberales y conservadores, y al país en una nueva guerra civil.

Fue hasta 1857 con la promulgación de la segunda constitución federal que se tomó con seriedad el tema educativo, ya que en su artículo tercero mencionaba lo siguiente: La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio. La redacción final del texto causó acalorados debates entre los propios liberales que tenían dos concepciones de la libertad de enseñanza; algunos como Ignacio Ramírez y Mata Aranda afirmaban que la educación debe ser libre y que cada padre decidirá como educar a sus hijos; pero por su parte Balcarcel, García Granados y Mariano Ramírez opinaban que la libertad de la enseñanza daría lugar a que el clero se volviera a apoderar de la educación.

El 17 de diciembre de 1857 se inició la guerra de los tres años con el Plan de Tacubaya lanzado por Félix Zuloaga, en un nuevo intento por deshacer la reforma y la constitución liberal. Finalmente el 1º de enero de 1861 con la entrada triunfal del ejército de los liberales a la ciudad de México terminó parcialmente el conflicto armado entre liberales y conservadores.

Juárez regresó a la ciudad de México para tratar de estructurar un gobierno nacional que reorganizara al país tanto en lo económico como en lo social. Para lograr sus propósitos en Julio de 1861 lanzó un decreto en el que declaraba la suspensión de la deuda externa. Este hecho dio lugar a la segunda intervención francesa de 1862. Acto seguido a la ocupación francesa fue la imposición de un gobernante extranjero, el cual llegó a México en mayo de 1864. La política del emperador Maximiliano de Habsburgo, para sorpresa de los conservadores, en muy diversos campos coincidía a la planteada por Juárez y los liberales en la constitución de 1857 y las leyes de Reforma.

Maximiliano dispuso, entre otras medidas, la libertad de culto; aunque la religión de Estado era la católica, confirmó las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, ordenó a los sacerdotes que prestaran en forma gratuita sus servicios que serían pagados por el gobierno.²⁹

En materia educativa intentó darle un gran impulso a la instrucción del pueblo, pues admitía que el único medio para alcanzar el desarrollo era la educación. Promulgó la Ley de Instrucción Pública del 27 de diciembre de 1865, en la que también era visible la visión liberal y la imitación de los modelos educativos franceses que restaban considerablemente la injerencia del clero en la educación.³⁰

El 19 de junio de 1867 terminó la aventura imperial de Maximiliano de Habsburgo. Enseguida Juárez se dio a la tarea de restaurar la república aplicando el mandato constitucional de 1857. En ese mismo año el gobierno de Juárez se propuso convertir la educación en una función pública para lo cual encargó al ministro de Justicia e Instrucción

²⁹ Angel Miranda Basurto. La evolución de México, p. 225.

³⁰ Jaime Castrejon Diez. Ensayos sobre política educativa, p. 27.

Pública, Antonio Martínez de Castro, que hiciera un plan de educación; el resultado fue la unificación de la instrucción primaria que además se consideró obligatoria y gratuita, se reorganizaron los estudios secundarios y se estableció la Escuela Nacional Preparatoria, bajo el encargo de Gabino Barreda; mismo que consideraba que la enseñanza superior serviría para formar las nuevas generaciones de mexicanos que serían los encargados de hacer realidad el progreso material del país.³¹ Es así que durante esta etapa se logró, no solo contribuir al desarrollo de la educación nacional, sino que se amplió la visión positivista de la misma.

A la muerte de Juárez en 1872, la política educativa de su sucesor Sebastián Lerdo de Tejada, siguió básicamente los mismos derroteros, que los ya trazados durante la república restaurada. Además el secretario de Instrucción Pública José Díaz Covarrubias; procuró difundir e introducir la enseñanza objetiva y la educación integral.

La gestión gubernamental de Sebastián Lerdo de Tejada se caracterizó por las grandes conmociones políticas encabezadas por los militares hacia dentro del propio partido liberal. De esa forma con el triunfo del plan de Tuxtepec se abrió la posibilidad para que el ala militar del partido ascendiera y tomara el control del poder político en el país. Del mismo modo también propició que en el congreso y en el gabinete presidencial participaran destacados intelectuales de tendencia liberal para así dar continuidad al proceso general iniciado en la reforma.

Es importante mencionar que el periodo histórico conocido como el porfiriato fue sumamente rico en cuanto avances educativos se refiere, sea bien en proyectos como en acciones concretadas, ésto debido a la intervención de los intelectuales mexicanos que desde

³¹ Ibid., p. 35.

médiados del siglo XIX definieron y defendieron la doctrina liberal, que tenía como principal propósito la mejoría del pueblo en el aspecto económico social y político. De manera conjunta en este desarrollo también influyó considerablemente la acción de brillantes pedagogos mexicanos; mismos que establecieron las bases de la educación moderna y científica.

Para poder entender los alcances obtenidos en este periodo es necesario mencionar las condiciones económicas en las que se encontraba el país después de varias décadas de conflictos internos y externos que se remontan al inicio de la vida independiente, mismos que derivaban en conflictos políticos y sociales que a su vez de reflejaban en la educación.

Además es importante aclarar las características que presentaban las tendencias educativas en ese momento ya que varios intelectuales se inclinaban por los principios básicos del liberalismo, pero la mayoría de los funcionarios y también un número considerable de intelectuales propugnaban por las ideas positivistas que habían sido introducidas por Gabino Barreda en la época de la restauración de la república con Juárez. La confrontación de estas dos posiciones afectó al conjunto de acciones llevadas durante los gobiernos de Porfirio Díaz, pero de manera particular en el campo de la educación en donde hubo posiciones encontradas, alternancias y situaciones de conciliación. Ambas sin embargo aceptaron la introducción de nuevas y avanzadas técnicas metodológicas que en ese momento requería la sociedad mexicana³².

Es necesario comentar, aunque sea de manera breve, en que consistían las dos filosofías educativas que imperaban. Para los positivistas toda la verdad se encontraba en las ciencias incluyendo la reforma de la sociedad; es decir la ciencia y su aplicación constituyen el medio

³² Fernando Solana, Op. Cit., p. 43.

para organizar a la sociedad. Creían que siguiendo las tesis de Augusto Comte se podría alcanzar el progreso. Según los positivistas el progreso de la historia de México estaba representado por tres etapas, el estado teológico, el metafísico y el positivo. El estado teológico lo habían representado la dominación del clero y la milicia con su dogmatismo envolvente, el estado metafísico se identifica por la destrucción del orden teológico a través de las grandes luchas entre liberales y conservadores; culminando con el triunfo de los primeros y el ascenso de la reforma, con la tercera etapa se iniciaba un nuevo orden en el cual ya no podrían participar ni el oscurantismo teológico ni el caudillismo militar, tampoco el desorden metafísico, se trataba de una nueva era en la cual el nuevo orden lo representaban las ciencias y la razón.³³ Por su parte los liberalistas propugnaban por las libertades del pueblo, los derechos de los hombres y la soberanía popular: según el liberalismo las libertades de cada persona deben llegar solo hasta donde no molesten las libertades de otros, además para ellos lo más importante era la conservación de sus libertades y en relación a la educación cada quién decidía que tipo de instrucción recibía, cómo y con quién. Sin embargo el liberalismo se apoyó en el positivismo para formar un nuevo tipo de hombre consciente de su capacidad para transformar las condiciones de su existencia. Durante este proceso muchos liberales se hicieron positivistas; por la posición anticlerical y antidogmática de la doctrina positivista.

Cabe aclarar que el positivismo y el liberalismo en varias ocasiones se complementaban, aunque en muchas otras parecían estar en contradicción; sobre todo si la rigidez científica relegaba como algo indefinido el concepto de libertad. Llegó el momento en que esta situación causó que los liberales puritanos se pusieran en contra del positivismo, mientras

³³ Leopoldo Zea. El positivismo en México: Nacimiento apogeo y decadencia. p. 49.

otros pensaban que era el respaldo necesario para el Estado que había surgido del movimiento de la reforma.

Una vez aclarado el punto referente a las doctrinas, es pertinente hacer mención de los principales pensadores educativos así como sus obras. Ignacio Ramírez tuvo una destacada actuación en la construcción del sistema educativo durante el porfiriato, pese a su corta estancia al frente de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (finales de 1876 al 23 de mayo de 1877), Ramírez fue un liberal tenaz y preparado, entre sus contemporáneos se le conoció como “el Voltaire mexicano”, por su dureza en contra de los dogmas religiosos, en la educación a Ramírez le preocupó principalmente la instrucción primaria, la de los indígenas, la educación superior y de manera especial el papel de la mujer en la enseñanza; de la cual pensaba que tenía que ser activa y se le debería de otorgar la igualdad social y política. Se puede decir que Ignacio Ramírez fue un liberal positivista pues en sus ideas se mostraba práctico y científico.

Al retirarse Ramírez de su cargo a causa de una terrible enfermedad, ya había dejado señalado el camino que habría de seguirse en materia educativa. El siguiente encargado de la Secretaría de Instrucción Pública fue Protasio P. de Tagle, el cual contó con la colaboración de Manuel Flores; mismos que continuaron con el esquema trazado por Ignacio Ramírez en la filosofía pedagógica positiva y liberal; que combatía los dogmatismos religiosos, los prejuicios y la rutina del trabajo escolar que tenía que ser innovador.

De Tagle impulsó la utilidad de la enseñanza a través de la impartición de materias nuevas y novedosas; de modo que la enseñanza de las ciencias físicas y naturales tuvieran aplicaciones reales en la enseñanza de los niños. En 1879 transformó la secundaria de niñas en una institución que prácticamente pudiera preparar a las futuras profesoras de primaria.

Con este hecho no solo desapareció el obsoleto lancasterianismo, sino que sentó las bases de las escuelas normales de ese tipo.

La colaboración de Manuel Flores con de Tagle en este período fue de mucha importancia, ya que aplicó los principios de la enseñanza objetiva en su cátedra “pedagogía moderna”; de la cual el mismo explicaba que no era una asignatura más sino un método continuo y aún más una práctica general, una teoría educativa de realismo pedagógico.³⁴

En 1880 ocupó la presidencia de la república Manuel González, del que se pensaba era solo un personaje más del grupo de Porfirio Díaz, pero en realidad durante sus 4 años de gobierno intentó sacudirse la influencia de Díaz. Prueba de ello fueron los cambios que intentó hacer en la política educativa; al pretender desaparecer el positivismo de la enseñanza preparatoria, así como su influencia en los otros niveles. Suprimió la ley del 15 de mayo de 1869 ordenando la publicación de un nuevo proyecto de ley. Dicha acción provocó que durante su gobierno se formaran dos grupos totalmente antagónicos; finalmente en el congreso triunfaron los partidarios de Díaz sobre los de González. Este triunfo propició que Porfirio Díaz fuera electo para 1884, previa modificación a la constitución, con lo cual también abrió la posibilidad a la reelección.

Es importante señalar que durante la gestión de Manuel González se llevó a cabo el Congreso Higiénico Pedagógico de 1882, durante el cual se pretendió marcar el rumbo definitivo de la educación. De gran importancia, en el mismo año, fue el nombramiento de Joaquín Baranda en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; más que nada por la urgencia que tenía el presidente de limpiar su imagen por la mala actuación del anterior secretario de Justicia e Instrucción Pública, Ezequiel Montes, por la cuestión de la educación

³⁴ Francisco Larroyo. Historia comparada de la educación en México. p. 304.

pública con los grupos positivistas. Baranda fue nombrado en septiembre de 1882, ratificado en su cargo, para 1884 y continuó hasta 1901, año en que fue destituido por cuestiones de desacuerdo político con José Ives Limantour, que para ese entonces era el hombre más fuerte del gabinete de Díaz.

Durante su gestión como Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Baranda aplicó un criterio positivista, pero exento de ortodoxias peligrosas, con un claro sentido humanístico y liberal que exaltaba la versatilidad del pensamiento humano. Pero sin duda el éxito de Baranda también se debió a la valiosa colaboración de hombres notables como: Manuel Flores, Enrique Rébsamen, Carlos A. Carrillo, Manuel Cervantes Ímaz, Justo Sierra, Alberto Correa, Luis E. Ruiz, Ezequiel A. Chávez y José María Bonilla.

Durante el encargo desempeñado por Baranda se le dio gran impulso a la educación superior y a la creación de escuelas normales; mismas que más adelante darían paso a la creación de escuelas de instrucción primaria, toda vez que se formarían los cuadros encargados de esa actividad. Ejemplo de ello fue la creación en Orizaba Veracruz de la primera "escuela modelo", con la nueva tendencia objetiva de la educación inspirada por Manuel flores, y que consistía en despertar los sentidos del niño a través de la observación de objetos y la manipulación de los mismos. Para promover la educación de este tipo destaca la fundación de la Escuela Normal Veracruzana de Jalapa en 1886 y la Escuela Normal de México en 1887. En la fundación de ésta misma destaca la participación de los mejores maestros de ese tiempo como: Ignacio M. Altamirano, Justo Sierra, Miguel Schultz, Miguel Serrano, Joaquín Noreña, Manuel Cervantes Ímaz, Jesús Acevedo, Enrique Laubscher, Luis E. Ruiz y Alberto Lombardo.

De vital importancia para la educación en México fueron los congresos de instrucción pública de 1889-1890 y el de 1890-1891, mismos que tenían como principal objetivo unificar los criterios de la educación en un solo sistema que respondiera a las necesidades de desarrollo del país. Además a Baranda le preocupaba dejar en claro la responsabilidad que el Estado tenía en la conducción de la educación pública nacional

Los resultados emanados de los congresos se referían a la organización general de todos los niveles de instrucción, la preocupación por hacer homogénea la enseñanza, las condiciones de la enseñanza en el país, los medios, los instrumentos y los criterios que debería de tener la misma, los programas de estudio, la higiene escolar, el mobiliario, entre otros.

El exhaustivo Trabajo realizado por Joaquín Baranda durante su gestión necesitaba del respaldo legal, fue por esa razón que en marzo de 1891 se aprobó la ley reglamentaria de Instrucción Pública en el D.F. y Territorios Federales; misma que entró en vigor el 7 de enero de 1892. Dicho documento estaba integrado por 83 artículos básicos y 4 transitorio, en todos ellos se contemplaban los aspectos fundamentales de la política educativa del Estado mexicano.³⁵

A partir de 1888, con la primera reelección de Díaz se afianzaba su poder personal y se perfilaba hacia una dictadura indefinida, para 1896 su política basada en la paz, el orden y el progreso parecían rendir frutos. El avance económico pretendía ser la punta de lanza de su política; las inversiones llegaban del exterior y se concentraban en la explotación de los recursos naturales, se impulsó la construcción del ferrocarril, la energía eléctrica, la minería y el telégrafo, además de algunas industrias de la transformación como la textil y la del

³⁵ Felipe Tena Ramírez. Op. Cit., p. 205.

henequén. El crecimiento económico se transformó en un aparente desarrollo pues el bienestar solo llegó a muy pocas personas a costa del bienestar de la mayoría; la superioridad y riqueza de algunos contrastaba con la debilidad y miseria de otros muchos. El incipiente capitalismo coexistía con el sistema semifeudal de las haciendas; 6000 dueños controlaba casi la totalidad de las tierras y la producción nacional. Además la mayoría de la población de México eran campesinos, todos ellos unidos a algún tipo de explotación en las haciendas.

La situación económica y social de la mayoría de la población en el México de principios del siglo XX, también se reflejó en la cuestión educativa, ya que pese a los grandes esfuerzos de los encargados de la política educativa ; la enseñanza no llegaba a todo el país ni se le daba la uniformidad nacional y coordinación que pretendió Joaquín Baranda. Así para 1904 en el distrito y territorios federales funcionaban 498 escuelas de instrucción primaria y en los otros niveles la proporción era mucho menor.

La destitución de Baranda en la Secretaría de Justicia e Instrucción dejó un gran vacío, pero fue el propio Díaz el que nombró a Justino Fernández, el cual no tenía tendencia partidista, a su vez éste nombró a Justo Sierra como subsecretario de Instrucción Pública, mismo que desde ese momento se encargaría de la dirección de la política educativa nacional.

Ya desde 1901 Sierra tuvo una enorme influencia en el ramo educativo, para ese entonces ya no tenía la rígida concepción del positivismo barrediano y pretendía renovar la obra educativa de Baranda impulsando una serie de reformas. "la prominencia que tomó el subsecretario hizo que el presidente Díaz decidiera separar los dos ramos del ministerio y crear un ministerio de educación. Naturalmente que el ministro fue Sierra. El 16 de mayo de

1905 se expidió la ley que creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Nuevamente Sierra fue persuasivo para lograr los recursos para llevar a cabo sus proyectos y su prestigio sirvió para darle unidad de pensamiento al servicio público de la educación”.³⁶

La obra de Justo Sierra fue ardua y si se pretende mencionarla toda, siempre habrá algo que se escape o sobre lo que se deba redundar, por ello solo se mencionaran algunas acciones destacadas: punto central del pensamiento de Sierra fue la educación nacional que incluyera el estudio de la historia patria, de la geografía elemental de México y del civismo patrio, así como la lengua nacional; pero sin dejar de lado la formación moral, física y estética a fin de que los mexicanos se formaran como hombres libres y progresistas. Fue diplomático y conciliador respecto al laicismo en las escuelas oficiales, pues el mismo declaraba que no había conflicto entre la ciencia y la religión, aunque en ocasiones a floraba su espíritu jacobino. Su tesis fundamental se refería al Estado educador, del cual creía que su deber era la educación pública; así para fortalecer esa postura impulsó la Ley de Educación Primaria del 15 de agosto de 1908.

La educación superior estuvo siempre en el centro de sus preocupaciones, por esa razón en 1910 una ley dio forma a la Escuela Nacional de Altos Estudios y el 22 de septiembre del mismo año inauguró la Universidad Nacional de México, que había sido suprimida desde 1865.³⁷

A Justo Sierra también le tocó vivir el inicio de los cambios que transformarían al país en 1910. Ya desde 1907 se mostraba simpatizante de la nueva generación pues él mismo se calificaba como conocedor de las inquietudes metafísicas de la época. En 1908 se sumó al

³⁶ Jaime Castrejón Díez. Op. Cit., p. 45.

³⁷ Ibid., p. 48.

movimiento contrario al positivismo y partidario de la libertad y los derechos; mismo que de alguna manera se identificaba con la revolución en marcha.³⁸

La Revolución Mexicana significó un cambio violento en el estado general de la estructura económica , política y social del Estado porfirista. El objetivo era buscar un cambio en las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos. Los problemas de organización general del porfiriato desencadenaron la conflagración social que desequilibró a todo el país.

Paralelamente a la lucha armada surgieron una serie de ideas revolucionarias que se iban a reflejar en la educación. La ideología de la educación durante la revolución tuvo alguno de sus orígenes en el Manifiesto de Partido Liberal Mexicano; que dirigía Ricardo Flores Magón. Dicho manifiesto hablaba de la imperiosa necesidad de instruir a la niñez, pues la escuela primaria era la base del progreso de un pueblo, además observaban la necesidad de que los maestros fueran bien remunerados para que vivieran de un modo decente. Pugnaban por impulsar las escuelas de artes y oficios ya que había que formar trabajadores de producción efectiva y útil. Según Flores Magón era necesario separar al clero de la educación pues solo así se terminaría con el origen de los choques entre mexicanos, pensaban que en las escuelas laicas se inspiraba un elevado patriotismo ajeno a mezquinas pretensiones religiosas.

Pero el Partido Liberal Mexicano no fue el único que se preocupó por la educación, en 1903 la Confederación de Clubes Liberales consideraba que la cuestión educativa se había descuidado mucho, en 1909 el partido democrático afirmaban que la única forma de salvar al gobierno era mejorando la educación. Ya en plena lucha armada el 18 de marzo de 1911 se

³⁸ Fernando Solana. Op. Cit., p. 107.

proclamó un plan político y social en la sierra de Guerrero, lo firmaron representantes de los estados de Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla, Guerrero y Distrito Federal; en el se afirmaba que quedaba suprimida la centralización de la enseñanza, estableciendo en su lugar la federalización de la educación.

Con la caída de Porfirio Díaz y el ascenso a la presidencia por parte de Francisco I. Madero, también se consideró a la educación como punto central para el desarrollo. Madero consideraba que la civilización no se lleva a punta de bayoneta, sino con la enseñanza. En 1912 anunciaba que se harían todos los esfuerzos para que los niños asistieran a la escuela, se daría gran impulso a la educación superior y se pondría en práctica el decreto para crear escuelas de instrucción rudimentaria en todo el país. Como puede observarse la educación estaba también en el centro de los programas políticos a la altura de las cuestiones de la propiedad de las tierras y la justicia. Así de esa forma se trataría de contrarrestar la educación elitista del porfirato que sólo se concentró en los centros de desarrollo urbano, dejando en la marginación a más de la mitad de la población; así lo demostraba el censo de población de 1910: de 15 166 369 habitantes, 11343 268 no sabían leer ni escribir; de ellos 7 065 456 eran mayores de 12 años, 2 168 980 eran niños en edad escolar de 6 a 12 años y 2 608 832 eran pequeños de 1 a 5 años.

En febrero de 1913 con el cuartelazo de la ciudadela se dio el ascenso de Victoriano Huerta a la presidencia de la república. Para abril de 1913 nombró secretario de Instrucción Pública a José María Lozano, mismo que anunció que el gobierno había resuelto aumentar el número de escuelas rudimentarias para salvar al país y aumentar el nacionalismo de los mexicanos. Sin embargo la difícil situación económica y social y sobre todo la inestabilidad política hicieron que Huerta renunciara y saliera de México en 1914.

La renuncia de Huerta no traería la estabilidad deseada pues apenas comenzaban los desacuerdos entre las facciones revolucionarias. En el norte del país Plutarco Elías Calles lanzó un manifiesto en el cual pedía "tierra y libros para todos", consideraba a la educación como la base más firme de la verdadera democracia, además creía que se debería de obligar a los hacendados, mineros e industriales a que establecieran escuelas para sus trabajadores, anhelo que sería recogido tiempo después en la constitución.

De igual forma la necesidad de la educación para el país fue recogida en la convención de Aguascalientes, en dicha convención revolucionaria se retomaron propuestas inclusive del plan de Ayala. Propuesta concreta de la convención fue la necesidad de formar escuelas rudimentarias y escuelas normales en cada Estado, además de remunerar de modo justo al profesorado, así como darle gran importancia a la enseñanza de artes manuales y la aplicación de la ciencia a la industria.

Durante el congreso constituyente de 1916 la cuestión educativa fue acaloradamente discutida por dos grupos: los nuevos liberales liderados por Francisco J. Mújica y el grupo de liberales clásicos dirigidos por Felix F. Palavicini. La discusión se centró en la libertad de la educación y el papel laico de la misma; los primeros consideraban que el clero no debería entrometerse en la educación pues lo consideraba el más funesto enemigo de la patria, por su parte los segundos creían que la educación debería de ser racional, suprimiendo el concepto de laica, ya que la racionalidad de la educación iría retirando los errores en la práctica de la misma.³⁹ finalmente el texto constitucional del artículo tercero quedó de la siguiente manera: la enseñanza es libre; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de

³⁹ Luz Elena Galván. Los maestros y la educación pública en México. p. 40.

educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Dentro de sus funciones como presidente constitucional de México, Carranza desapareció la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; desmembrándola en direcciones generales, incluyendo la de enseñanza técnica y de la universidad nacional. Todas ellas en un departamento administrativo llamado Departamento Universitario y de Bellas Artes.

La principal característica de los gobiernos postrevolucionarios fue afianzar el poder político, para lograrlo instrumentaron una serie de medidas tendientes a satisfacer las necesidades más apremiantes del pueblo; es el caso de la educación. Para 1920 José Vasconcelos asumió la rectoría de la Universidad Nacional, después de un breve exilio durante el gobierno carrancista. Ya durante el gobierno de Alvaro Obregón fue nombrado secretario de educación pública; tras la creación de dicha secretaría; que antiguamente se llamaba Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; en los tiempos de Justo Sierra, la cual fue suprimida durante el gobierno de Venustiano Carranza.

La obra y pensamiento de Vasconcelos son sin lugar a dudas de gran importancia ya que contribuyeron no sólo a la formación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sino a todo el Sistema Educativo Nacional (SEN), y para poder entender su importancia es necesario mencionar su pensamiento filosófico y sus acciones más destacadas como secretario de educación.

José Vasconcelos consideraba que los principales problemas de México eran dos; la pobreza y la ignorancia y que a él como secretario de educación le correspondía resolver el segundo pues solo con la educación México aspiraría a ser un país poderosos y moderno.

Vasconcelos basaba su sistema filosófico en el monismo estético, que él mismo lo concebía así: lo estético consiste en una orientación del movimiento de nuestra alma hacia el estado de divinidad en que se realiza lo absoluto y el camino ascendente hacia la divinidad es el arte. Así en su proyecto educativo trató de abarcar no solo la instrucción y la inteligencia sino también la sensibilidad y lo emotivo que juntos hacían un sistema absoluto. Al igual que Karl Marx, consideraba que la filosofía tenía como objetivo transformar la vida material del pueblo. Por tanto la educación era el campo de adiestramiento y realización, era el vínculo de desarrollo del niño. Para Vasconcelos la educación se dividía en física o de los conocimientos objetivos, ética o de la conducta y estética o de la conciencia del espíritu; es decir la sensibilidad de la belleza. Vasconcelos consideraba que la mejor pedagogía era la estructurativa pues era la que aseguraba un equilibrio entre todas las facultades y capacidades humanas; descartaba la herencia del lancastrianismo pragmático que solo improvisaba y que posiblemente sirvió durante el siglo XIX.

La creación de la SEP, decía Vasconcelos, respondió a toda una trayectoria ideológica iniciada con José María Luis Mora, seguida por Juárez y los reformadores, la obra de los pedagogos de la época porfirista, hasta llegar a la constitución de 1917. Para Vasconcelos era indispensable una educación nacional dirigida por el Estado; en lo que él llamó federalización de la enseñanza. Al respecto aclaraba; que el gobierno federal solo marcaría las directrices en la educación pública, pero sin atropellar la libertad de acción de los estados. Proponía que para no pasar por alto el principio de soberanía la federación interviniera en la organización de la educación hasta un límite racional y sobre estrictas bases legales.

La obra de Vasconcelos al frente de la SEP fue exhaustiva, tomando en cuenta la gravedad de los problemas que México tenía en 1921, ya que no solo fundó escuelas, sino organizó y puso en funcionamiento las escuelas rurales, las misiones culturales; que deberían transmitir la nueva filosofía educativa en todo el país, reinstaló la Comisión de los Desayunos Escolares y uno de los principales puntos de sus preocupaciones era la mala situación económica del magisterio; al respecto opinaba que si los maestros no encontraban seguridad monetaria, solo podrían transmitir a sus alumnos su amargura y descontento.⁴⁰

Es necesario destacar que los principales problemas de la educación se encontraban en el medio rural, que para esos años era la mayoría del país. Vasconcelos creó las misiones culturales; organizadas mediante una dirección general en la propia SEP. Las misiones tenían como principal propósito orientar profesionalmente a los maestros que trabajaban en las escuelas rurales; preparándolos en cursos que duraba aproximadamente 21 días hábiles, una vez terminado el trabajo la misión viajaba a otra comunidad. Al mismo tiempo se pensó en un programa de acciones coordinadas entre la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura y Fomento Industrial y el Departamento de Salubridad; a éstas se les conoció como misiones permanentes, pues no solo se enfocaban al trabajo docente sino al mejoramiento integral de las comunidades campesinas; educándolos, enseñándoles técnicas productivas, trabajo artesanal para la formación de talleres y pequeñas industrias, así como conductas de higiene y salud en general. Cada misión estaba compuesta por un ingeniero agrónomo, un médico higienista, una enfermera partera, un maestro de industria (Taller), una trabajadora social, un albañil y un carpintero. Este tipo de misiones permanecerían el tiempo necesario en cada comunidad.

⁴⁰ Ibid., p. 62.

Otro de los ejes centrales de la política educativa de Vasconcelos fue la instalación de bibliotecas públicas, que tenían como principal propósito el despertar el interés del pueblo por la lectura. Los esfuerzos fueron grandes pues para 1921 existían 195 bibliotecas y ya para 1924 se habían fundado 984 en todo el país. Las bibliotecas se dividían en 5 tipos: a) bibliotecas rurales, b) bibliotecas infantiles, c) bibliotecas pedagógicas para maestros. d) bibliotecas industriales con sección de trabajos manuales y pequeña industria y e) bibliotecas institucionales; destinadas a reformatorios e instituciones de carácter especial. La tendencia en la fundación de bibliotecas se incrementó en 1925, año en que se fundaron 1061 bibliotecas, pero la tendencia en los años siguientes tuvo un decremento y para 1928 sólo se fundaron 296 bibliotecas.⁴¹

Es importante destacar que el éxito que mostró la organización del SEN durante este período también se debió en gran parte a la voluntad política que mostraron tanto Alvaro Obregón como Plutarco Elías Calles, quienes consideraban que la educación pública era el medio para construir una nación sin razas.

Al finalizar el gobierno de Alvaro Obregón, también se cierra la etapa de José Vasconcelos como secretario de educación, mismo que había consolidado los lineamientos de la política educativa revolucionaria. Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles se continuó con esos derroteros, pero es a partir de 1928 que se intensificaron los nuevos conflictos que habría de enfrentar la educación nacional.

A los problemas de prestación del servicio ahora se sumarían elementos político-sindicales que comenzaban a surgir desde el inicio de los años veinte. Iniciada la década se habían formado varias pequeñas sociedades y sindicatos magisteriales; las dos primeras

⁴¹ Ibid., p. 117.

fueron la Liga Nacional de Maestros (LNM) en 1920 y la Federación Nacional de Maestros (FNM) en 1926, y aunque tenían una incipiente organización gremial si influenciaron a un buen número de maestros, sobre todo del Distrito Federal. Aún así el gobierno federal prosiguió con su política educativa.

El otro elemento que desestabilizaría a la educación pública fue la acción centralizadora del sistema federal de enseñanza, mismo que se fortalecía, toda vez, que el sistema local de educación se contraía. El sistema escolar federal se expandió sobre todo a los lugares donde no había llegado la educación promovida por los estados y municipios. Sin embargo los espacios para uno y otro se veían cada vez más reducidos; así el contacto entre ambos sistemas sería cada vez más frecuente y en ocasiones conflictivo.

En esta etapa se ahondaron cada vez más las diferencias entre maestros rurales y urbanos. En los estados esas diferencias eran a cada momento más evidentes puesto que la mayoría de los maestros urbanos dependían de los gobiernos estatales y municipales y la mayoría de los maestros rurales dependían del gobierno federal.; razón que provocó, entre otras cosas, a) la deserción de maestros estatales ante la oferta de mayor sueldo; b) conflictos políticos en algunos estados por la actitud menos conservadora de sistema federal y c) competencia entre autoridades locales y federales.

Durante el interinato presidencial de Emilio Portes Gil, las diferencias entre personal docente, urbano y rural; entre las distintas áreas de la SEP y entre las autoridades locales y federales se vieron más agravadas por la intensificación de la actividad sindical, ya que para 1930 el personal docente de la SEP constituía un número considerable y por tanto una fuerza política que diversas autoridades querían aglutinar en organizaciones sindicales a su favor. En 1929 se constituyó la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales

(CNMO), bajo el amparo del ejecutivo federal. Así unos días antes de que entregara el poder, Portes Gil promulgó la ley de escalafón (febrero de 1930), en la cual la CNOM tuvo una gran influencia; dicha ley controlaba aspectos angulares de la profesión docente, como ingreso, permanencia y movilidad dentro del servicio.

De 1930 a 1934 pasaron por la SEP, cuatro titulares a causa de la inestabilidad por la politización del propio magisterio. En este periodo dos secretarios Aarón Sáenz y Narciso Bassols intentaron afrontar los problemas surgidos por la proliferación de organizaciones sindicales. Sáenz quiso retomar algunos elementos de la política educativa iniciada en 1921 con Vasconcelos, desconociendo la herencia de Portes Gil y su legislación educativa. El propio Sáenz opinaba que era el momento de depurar al personal docente sobre todo en las escuelas rurales, para después intentar llevarles las mejores condiciones económicas. A Sáenz lo sustituyó José María Puig, el cual estuvo sólo un corto tiempo en el cual logró elaborar un diagnóstico en el que se mencionaba la crítica situación en la que se encontraba la SEP; por las luchas intergremiales, la indisciplina en la organización y el olvido que se hacía de la herencia revolucionaria.⁴²

Narciso Bassols asumió el cargo de secretario de educación el 23 de octubre de 1931, hasta el 9 de mayo de 1934. Intentó restablecer el orden y la disciplina en la SEP; sobre todo restaurar la imagen del secretario. Luchó contra el liderazgo sindical que por la debilidad de muchos secretarios había crecido extraordinariamente. En su gestión Bassols se distinguió por golpear y construir, intentaba rescatar el alto mando de la SEP frente a las organizaciones gremiales.

⁴² Alberto Arnaut. Historia de una profesión. p. 67.

Lo primero que hizo Bassols fue reformar el consejo de educación, que había surgido en la administración de Portes Gil, según Bassols para redefinir; los ideales y el rumbo de la educación, los problemas técnico-pedagógicos, así como los derechos y condiciones de los trabajadores. En seguida reformó la ley de escalafón, ahí el objetivo era ajustar el sistema escalafonario al presupuesto de egresos de 1933, además de precisar las funciones de la comisión de escalafón del D.F. y crear otra para catalogar a los maestros rurales.

Bassols hizo las reformas necesarias para rescatar la autoridad de la SEP y deslindarla de los intereses gremiales, pero tendría que dejar el cargo en las manos más conciliadoras de Eduardo Vasconcelos. Al despedirse advirtió que de continuar la situación generarían en el magisterio acciones de hostilidad frente al Estado y se corría el riesgo de caer en un "mal crónico que alcance los caracteres de una deficiencia constitucional del magisterio mexicano".⁴³

Así bien se puede decir que la proliferación del sindicalismo magisterial y los actores interesados en controlarlo; como son funcionarios públicos y líderes obreros y campesinos, hicieron que los problemas se multiplicaran y escaparan del control de los propios actores.

En medio de varias controversias y la afectación de otros tantos intereses a finales de 1934 se reformó el artículo 3º constitucional, en esa reforma se cambió el término de educación laica por el de educación socialista; el texto quedó de la siguiente manera: La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del

⁴³ Ibid., p. 82.

universo y de la vida social. Sin duda esa reforma fue un intento por precisar la orientación ideológica en la política educativa; posiblemente más allá del ámbito estrictamente pedagógico. Además respondió a las demandas de participación que las clases populares hacían para los asuntos de la vida nacional, después de la crisis capitalista de principios de los años treinta.

El concepto de educación socialista introdujo un nuevo conflicto en el medio político y educativo, ya que el texto fue atacado por la iglesia, sociedades de padres de familia y grupos dentro del propio magisterio. Pero en realidad los ataques se aminorarían pues la mayoría de las veces, aunque ya se encontraba escrito en el texto constitucional, continuaban las diferencias acerca de lo que se entiende por socialismo, no solo en sectores de la población sino en el propio gobierno. Por su parte la SEP puso en práctica la nueva orientación pedagógica, para lo cual se planteó llevar a cabo de forma eficaz y congruente la federalización de la enseñanza en el marco de los convenios celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Dichos convenios se referían a la fusión de ambos sistemas, siempre supervisados por la SEP, y las aportaciones económicas correrían a cargo de las dos instancias.

El presidente Lázaro Cárdenas interpretaba la educación socialista de la siguiente forma "la escuela socialista trata de llevar a la conciencia de los alumnos las necesidades del proletariado, fortalecer la solidaridad entre ellos y sentar con ellos las premisas para crear la unidad social y cultural de México. La escuela deberá ampliar sus actividades por medio de la estrecha colaboración con los sindicatos, los ejidos y las cooperativas".⁴⁴

⁴⁴ Jaime Castrejon Diez. Op. Cit., p. 76.

La incorporación de las amplias masas a la educación fue el esfuerzo por imprimir a la enseñanza un carácter activo y democrático que se caracterizó por los matices antiimperialistas, sociales y agraristas en el México de la segunda mitad de la década de los treinta.

En esta etapa la centralización de la educación se hizo más evidente, se realizó con el fin de garantizar la unidad en la planeación y programación de los contenidos; impulsados por el secretario Gonzalo Vázquez Vela. Dentro de la obra educativa de Cárdenas se cuenta la formación de varias instituciones entre las que destacan El Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, en 1935. La Universidad Obrera, en febrero de 1936. El Instituto Politécnico Nacional, en enero de 1937. El Instituto de Antropología e Historia en 1939 y el Colegio de México en 1940.

Finalmente, pese a lo logrado, en el sexenio de Cárdenas transcurrió con grandes declaraciones, muchas de las veces demagógicas, y tibias protestas de la clase media por la conducción de la política educativa. Dichas controversias finalizarían con el propio cardenismo y la política de conciliación que llevaría Manuel Ávila Camacho.

1938 fue un año crucial en el sexenio de Cárdenas pues se inició la política conciliadora y de unidad nacional que sería impulsada a partir de la expropiación petrolera, referente a la educación disolvió las misiones culturales; que eran el bastión más radical de la educación socialista, transfirió a su personal al departamento de asuntos indígenas. En ese mismo año se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de Unión con lo cual se dio origen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de Estado (FSTSE). Con este hecho se les reconoce a los empleados públicos el derecho a agruparse

en sindicatos. Y en general se moderarían las estrategias de la política laboral, agraria y educativa.

Poco después de iniciado el sexenio avilacamachista se creó, en 1942, la nueva Ley Orgánica de Educación, misma que moderaba la orientación socialista en la enseñanza. El nuevo secretario de educación Octavio Vejar, de tendencia mucho más conservadora, despide de sus cargos a varios funcionarios de la SEP, miles de maestros fueron cesados o cambiados de adscripción por el simple hecho de su filiación política, sindical o ideológica.

A finales de 1943 Jaime Torres Bodet se hace cargo de la SEP, desde entonces emprende una nueva política educativa tendiente a lograr dos objetivos:

a) "Imprimir a la educación pública una orientación ideológica moderada, mediante la supresión de la educación socialista, primero del discurso y después del texto constitucional; reformar los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria y normal; incorporar al profesorado a una campaña alfabetizadora por encima de las facciones político-sindicales y de las divergencias ideológicas del magisterio.

b) Normalizar las relaciones políticas de la SEP con los maestros y con su representación sindical."⁴⁵

En concreto de lo que se trataba era de unificar al magisterio para tener un mayor control de él, la consigna fue una gran campaña alfabetizadora al estilo vasconcelista; que proporcionara la tan ansiada unidad nacional, además de reconocer al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como la legal representación del magisterio. En esta etapa se trató de mejorar la situación laboral y salarial de los mentores. Para tal efecto se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) en 1944 y que tendría entre

⁴⁵ Alberto Arnaut. Op. Cit., p. 93.

sus funciones la capacitación y el mejoramiento profesional del magisterio. Con respecto a la situación salarial se aumentaron los sueldos de los maestros federales de 1944 a 1947, además de incluir varias prestaciones laborales, para tratar de alcanzar los niveles que se tenían a finales de los años treinta; dicha tendencia continuaría hasta principio de la década de los cincuenta.

Después de varios cambios en la estrategia educativa, en diciembre de 1946 se reformó nuevamente el texto constitucional, durante la gestión del presidente Miguel Alemán. La nueva reforma suprimía la educación socialista, quedando el primer párrafo del artículo tercero de la siguiente forma: "la educación que imparta el Estado, Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él ,a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia"⁴⁶.

La administración del presidente Alemán tuvo dos ejes centrales; la modernización nacional mediante la industrialización; y la unidad nacional, objetivos a los que se vincularía la educación. En realidad la política educativa fue una continuación del sexenio anterior, en el que fue fomentada por el secretario Torres Bodet.

En 1946 el reacomodo mundial después de la segunda guerra mundial estaba casi completo, la nueva división del mundo entre países vencedores y vencidos , así como las políticas propias de dicha división que hacían presión principalmente sobre los países que habían emprendido el camino de la industrialización ,como el caso de México, que vieron interrumpido dicho proceso sin lograr las líneas francas de desarrollo. Así bien la administración de Adolfo Ruíz Cortines intentó continuar con los derroteros marcados por

⁴⁶ Cristina Puga y David Torres. Op. Cit., p. 164.

las dos administraciones anteriores; en el aspecto político no existían grandes diferencias ideológicas que separaran a los mexicanos, para cumplir con el desarrollo social había que continuar con el programa industrial de desarrollo para que los beneficios llegaran a toda la población. Pero el programa económico que el gobierno había alentado y auspiciado, pronto mostró sus debilidades debido a los excesivos créditos del extranjero, las dispendiosas obras públicas y el desnivel de la balanza de pagos. Todos esos acontecimientos dieron lugar a una crisis económica que llevó al gobierno a la devaluación de la moneda frente al dólar; aún así el país se mantuvo dentro del orden social, solo al final aparecieron algunos movimientos sindicales como el de maestros y ferrocarrileros que se intensificaron durante la presidencia de López Mateos.

En el ramo educativo, la política del régimen la dirigió José Ángel Ceniceros que se enfrentó a problemas, principalmente de índole económica provocado por el crecimiento del sistema que demandaba cada vez más recursos tanto financieros como humanos, aunado a esto la falta de incentivos para el magisterio pues la profesión tenía pocas expectativas tanto económicas como sociales, así el bajo ingreso a las normales y la deserción de las mismas hacían cada vez más sombrío el panorama de la educación. Los sueldos de los maestros eran muy bajos y no mostraban signos de recuperación. Durante los sexenios de Ávila Camacho y Miguel Alemán los maestros soportaron en parte esa situación por la expansión que tenía el sistema y la idea muy difundida del apostolado magisterial; pues creían que su esfuerzo era necesario para la causa educativa. Para 1954 la cuestión salarial era cada vez más reclamada por los mentores, agravándose de manera considerable la prestación del servicio, la aparente solución fue la apertura hacia la iniciativa privada que se expandió notablemente.

En el rubro educativo la verdadera herencia del sexenio fue la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación, que en el corto plazo no ayudó en mucho, pero en el largo plazo sirvió no solo a la SEP sino a las entidades federativas como órgano de consulta y medio de unificación de la enseñanza; al organizar planes y programas, libros de texto, además de proponer reformas a la legislación educativa.⁴⁷

Iniciando su sexenio Adolfo López Mateos designó secretario de educación a Jaime Torres Bodet, que tuvo un destacado papel en los años cuarenta, inmediatamente se formó por decreto el 30 de diciembre de 1958 la comisión para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria, dicho decreto se le conoce como "Plan de Once Años", que pretendía elevar la calidad de la educación partiendo de la formación de mejores cuadros de maestros. En 1960 entró en vigor el plan con todo el apoyo del presidente; la medida consistió en elevar los recursos por primera vez al 18% del presupuesto federal, se hicieron además provisiones para la construcción de aulas, casa del maestro, material didáctico y la reorganización del IFCM, dando además un apoyo sin precedentes a la educación normal.

Importante obra social constituyó la creación de la Comisión Nacional de los libros de Texto Gratuito 12 de febrero de 1959; el objetivo era dotar de libros a los niños de primaria para así evitar lo gravoso de la educación y la deserción en las familias de pocos recursos, además sirvió para que el Estado interviniera directamente en los contenidos de la educación para de esa forma unificar los criterios en torno a la nación y preparar a los mexicanos del futuro. Los libros de texto pronto desataron la reacción de los editores y de los sectores conservadores que se oponían a una acción tan directa del Estado en la educación. En su

⁴⁷ Fernando Solana. Op. Cit., p. 358.

informe de gobierno en 1962 López Mateos comentó: “La unidad patriótica ha de afirmarse desde las aulas, en el caso de los libros de texto, como en el de los programas de estudio renovados con hondo sentido mexicanista genuino y de mayor eficacia práctica. Ciertos elementos han intentado desorientar a los mexicanos. Cuando el gobierno se empeña más que nunca en cumplir los mandatos de nuestros grandes movimientos de independencia, autodeterminación y justicia social, sorprende que haya quienes invoquen lo que llaman, dolosamente, libertad de enseñanza”.⁴⁸

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, tocó el turno a Agustín Yañez como secretario de educación. Este secretario heredó el plan de once años que para 1964 comenzó a mostrar su insuficiencia, al igual que el “desarrollo estabilizador” que también mostró el rostro oculto de la pobreza, la marginación y la ignorancia de millones de mexicanos. El plan de once años calculaba incrementos anuales de un millón de niños en la primaria, cuando la demanda real era de dos millones. Esas deficiencias afectaron seriamente el desarrollo de la política educativa, y el gobierno se vió en la disyuntiva de apoyar a la educación técnica terminal o a la educación superior, la decisión fue por la primera que creyó más barata y financiable. Pero aún así no se crearon los empleos suficientes para absorber a los egresados de la educación técnica ni cesó la demanda en la educación superior. El error en dicha planeación fue confirmado por la eclosión social de 1968; que concentró problemas económicos políticos y sociales.

Es importante aclarar que la política educativa antes mencionada se llevó a cabo hasta antes de 1968. Después del movimiento social el gobierno aseguró que el error había estado en una mala orientación de la educación y que se voltearían los ojos hacia una mejor

⁴⁸ Jaime Castrejon Diez. Op. Cit., p. 103.

planeación. La declaración también fue poco realista pues la concepción de antes del 68 se siguió aplicando por el resto del sexenio de Díaz Ordaz.

Al iniciar el sexenio de Luis Echeverría Álvarez fue nombrado secretario de educación Víctor Bravo Ahuja, el cual tenía como misión tratar de resolver el problema del sistema educativo, así el alto grado de tensión al finalizar el gobierno de Díaz Ordaz comprometió al nuevo presidente a prestarle especial atención al problema educativo. El primer punto de la reforma tenía que ser dirigido a la educación superior, en la famosa "apertura democrática", que estuvo planteada en los términos de libertad de expresión, autonomía de las universidades y la necesidad de participación de la juventud en los problemas nacionales.

Así bien se puede decir que durante este sexenio la política educativa estuvo enfocada sobre los efectos sociales de la educación y sus valores políticos, dejando de lado el problema de la calidad educativa. Se pusieron en marcha varias acciones que intentaban hacer dinámico el propio sistema; en primer lugar el apoyo económico fue mayor con el fin de absorber la demanda con la multiplicación de las aulas y los maestros, aumentando así el gasto corriente con un presupuesto mayor en casi cuatro veces al del sexenio anterior. Se reformaron los libros de texto; ahora la polémica ya no era sobre la existencia de los libros de texto gratuitos como sucedió durante el gobierno de López Mateos, sino sobre su contenido a raíz de la revisión integral a que fueron sometidos. Uno de los puntos que presentó aparatosos debates fue el de la inclusión de las ciencias sociales y la educación sexual en los textos, entre muchas otras cosas, por que a juicio de sus críticos destacaba excesivamente la relevancia de los países comunistas así como una visión del llamado Tercer Mundo francamente izquierdista, además de un enfoque materialista y dialéctico. De esa forma, en contra de los nuevos libros de texto aparecieron las mismas voces que antaño se

habían opuesto a la gratuidad de los mismos y a la educación de corte socialista, es decir sectores del clero, de los empresarios reaccionarios y los representantes de las escuelas particulares. También se promulgó la Ley Federal de Educación, en diciembre de 1973, y la Ley Federal de Educación para Adultos, en diciembre de 1975. De esa forma los principios básicos en la política educativa consistían en formar una conciencia crítica, popularización del conocimiento, igualdad de oportunidades, flexibilización y actualización permanente del sistema educativo.⁴⁹

Durante el gobierno echeverrista también fue época de expansión y creación de nuevas instituciones, no solo de escuelas tecnológicas, sino también en el nivel medio superior, con la aparición del Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana, en el nivel superior.

En general el tamaño del sistema educativo alcanzó grandes dimensiones y por ende el gasto se elevó. En cuanto al sistema de control también cambió con la idea de la planeación participativa; en el dialogo directo de las instituciones con el gobierno para buscar soluciones a los problemas de índole económica principalmente. Además de la apertura democrática al hacer más accesible la educación a todas las clases sociales.⁵⁰

Durante la administración de José López Portillo el gobierno inauguró la política de la planeación, en ese sentido el 5 de febrero de 1977 el secretario de educación Porfirio Muñoz Ledo anunció el Plan Nacional de Educación; que fue un documento de análisis, evaluación y diagnóstico en base a los cuales se planeaba la educación para ese sexenio. Los objetivos centrales se referían al inventario de los recursos, de diversa índole, necesarios para la

⁴⁹ Fernando Solana . Op. Cit., p. 416.

⁵⁰ Jaime Castrejon Diez. Op. Cit., p. 117.

educación, el análisis de la expansión futura, el mejoramiento de los servicios, los esquemas de financiamiento y la cooperación social, así como el compromiso de las entidades y las instituciones en la tarea educativa. El plan también comprendía las posibles reformas legales y administrativas que requería para su cumplimiento y operación. Así como se puede ver el plan era un mero instrumento político que no se abocaba a las cuestiones pedagógicas.

El 9 de diciembre de 1977 Fernando Solana, suplió en el cargo a Muñoz Ledo y aunque no elaboró un nuevo plan, si introdujo cambios importantes en el dejado por el ex-secretario. Según Solana la política educativa tenía que orientarse por tres vertientes:

- 1) La orientación filosófico-jurídica; que se refiere a los estrictos contenidos en la constitución.
- 2) La estructura programática; que se basaba en la utilización racional de los recursos para el logro de los objetivos.
- 3) Las estrategias; que se referían a la aplicación específica de recursos según las necesidades de cada región.

Los resultados del planteamiento elaborado por Solana dieron cinco objetivos generales que se deberían de aplicar a la educación: a) ofrecer la educación básica a toda la población, especialmente a los que se encuentran en edad escolar; b) vincular la educación terminal con el sistema productivo; c) elevar la calidad de la educación; d) mejorar la atmósfera cultural y el fomento del deporte; e) aumentar la eficiencia del sistema educativo. Durante esta administración se crearon organismos que reforzaron la política educativa de la SEP, tal es el caso del Instituto Nacional de Educación de Adultos y la Universidad Pedagógica Nacional.

La planeación tuvo un mayor desarrollo durante el gobierno de Miguel de la Madrid, pero a diferencia del anterior gobierno, el rubro de la educación no fue presentado en un documento aislado sino parte integran del Plan Nacional de Desarrollo, para llevar a cabo estas acciones el gobierno se apoyó en las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales y a la promulgación de la Ley de Planeación del 5 de febrero de 1983. Resalta en este gobierno que ya desde la campaña presidencial se criticaba al sistema educativo; argumentando que la expansión del sistema había sacrificado la calidad, además del sistema de desarrollo se decía que había creado un Estado obeso e ineficiente.

En el Plan Nacional de Desarrollo se marcaron tres propósitos para el sector educativo, que son:

- 1) "Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- 2) Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los fines culturales, deportivos y de recreación.
- 3) Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación".⁵¹

En general la idea básica seguía siendo la misma que la planteada por la administración anterior, solo cambió la forma de expresarlo y aunque se hizo una dura crítica respecto a la calidad de la educación, en realidad el cambio siguió siendo únicamente en la esfera administrativa sin afectar los contenidos de la educación. Con respecto a la política del gobierno hacia los maestros, se caracterizó por un enfrentamiento entre Jesús Reyes Heróles y el SNTE, pero a la muerte del secretario de la SEP, lo suplió Miguel González Avelar que buscó una negociación y entendimiento con el magisterio, básicamente para librar la presión

⁵¹ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. p. 226.

del momento. Además es conveniente mencionar que las percepciones económicas de los maestros habían caído a su nivel más bajo desde los años setenta; ocasionado principalmente por la política de contención salarial llevada a cabo por el gobierno durante la larga crisis de la década de los ochenta.

Durante el sexenio que inició en 1988 la política de reforma del Estado y en mayor medida la descentralización y la reducción del mismo se intensificaron. Con respecto a la educación, la administración de Carlos Salinas de Gortari se inauguró con una serie de protestas que culminaron con la movilización masiva de 1989. Las protestas magisteriales se centraron en la cuestión salarial y la democratización del gremio de maestros. Dichas protestas propiciaron el debilitamiento de la cúpula sindical y la rectificación, por parte del gobierno, de la política salarial hacia el magisterio.

Los salarios de los maestros se elevaron y el gobierno presentó a finales de 1990 a través de la SEP, dirigida entonces por Manuel Bartlett Díaz, un proyecto de modernización educativa que tenía como principal fin cambiar los planes y programas de estudio, dicho proyecto fue rechazado en principio por el SNTE y no fue sino hasta después del congreso general del sindicato de maestros en febrero de 1992, que se retomó el asunto de la modernización educativa, pero esta vez en estrecha relación con el gremio de mentores.

El 18 de mayo de 1992 se llevó a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), como un acuerdo tripartita entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la dirigencia del sindicato nacional de maestros. Se resaltó el tema de la federalización de la educación y el ANMEB se organizó en torno a tres líneas estratégicas: a) la reorganización del sistema educativo, b) la reformulación de los contenidos y materiales educativos y c) la revaloración social de la función magisterial. Así

bien se puede comentar que en la reorganización del sistema y la reformulación de los contenidos educativos, se afectó directamente a las relaciones de trabajo de los maestros, así como la práctica de la actividad, objetivos y metas del maestro, y la revaloración del trabajo docente comprendió el ofrecimiento de un salario profesional y la instrumentación de la carrera magisterial, la cual se instauró para dar seguridad y desarrollo profesional a los maestros.⁵²

1.3. Conceptos.

A) SOCIEDAD.

El término sociedad ha sufrido varios cambios y concepciones durante la historia de la humanidad. A partir del ascenso de la cultura occidental comenzó a manejarse en relación con la "polis" o la "civitas", mismas que en su evolución propiciarían el desarrollo cada vez más acabado de la organización estatal.

La sociedad en su acepción originaria desarrollada en el ámbito de la doctrina política y en primera instancia en la teoría jusnaturalista, la cual concebía a la sociedad civil o civilizada en contraposición con la organización puramente natural. Desde Hobbes hasta Kant la sociedad que da forma al Estado nace por el contraste mismo con el estado primitivo o de naturaleza. La Sociedad-Estado nace con la institución del poder común para garantizar a los individuos asociados algunos bienes fundamentales como la paz, la libertad, la propiedad y la seguridad, los cuales en el estado natural se encuentran amenazados por la

⁵² Alberto Arnaut. Op. Cit., p. 183.

exposición a los conflictos para los cuales su solución no está garantizada, dicho con las palabras de Kant, "El hombre debe salir del estado de naturaleza en el cual cada uno sigue los caprichos de su propia fantasía, y unirse con todos los otros sometiéndose a una constricción externa públicamente legal".⁵³

Para los contractualistas, en el caso específico de Rousseau la sociedad adquiere conciencia política mediante el acuerdo es decir sobre la base de contrato social el cual norma las relaciones sociales.

Por otra parte para Marx las instituciones políticas y jurídicas de la sociedad tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida, es decir en el ámbito de las relaciones económicas. De esa forma con el ascenso del capitalismo se liquidaron las antiguas estructuras sociales del régimen feudal, se desvinculó lo político de lo civil haciendo distinto al Estado de la sociedad. Pero el Estado nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura, así bien la disgregación entre Estado y sociedad corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de las clases. "Decir que la sociedad y el Estado están separados, es decir que existe una autonomía entre la lucha económica y la lucha política de clases. La lucha económica se da en el aislamiento de los individuos en tanto que la lucha política trasciende en colectividades. La separación del Estado político no implica sino el nivel superestructural en el cual las clases contienden como clases y la lucha económica es individual en el Estado capitalista".⁵⁴ En la misma línea del pensamiento de Marx Gramsci expone no sólo las

⁵³ Norberto Bobbio y Nicola Maltzucci (coord.). Diccionario de política. T.II, p. 1571

⁵⁴ Omar Guerrero. La administración Pública del Estado Capitalista, p. 71

cuestiones de la estructura descritas por el pensamiento marxista, sino que entiende a la sociedad en el momento de la superestructura y en particular en el momento de la hegemonía, entendida ésta no como el dominio en si mismo sino ya en un estadio superior de dirección de la sociedad. Es decir para Gramsci la sociedad civil comprende no sólo el conjunto de relaciones materiales sino también la cuestión ideológica y cultural, pues si toda forma de dominio se rige por la fuerza y el consenso, todo régimen político tiene necesidad tanto de un aparato coactivo como de un conjunto de instituciones: diarios, escuelas, organismos culturales y en general todas aquellas que se encargan de transmitir los valores dominantes a a través de los cuales la clase en el poder ejercita su propia hegemonía.⁵⁵

En la actualidad, dentro del lenguaje político, para hacer referencia a la sociedad civil se utiliza genéricamente la definición marxista que entremezcla Sociedad-Estado. Pero por el contrario en los países de influencia inglesa el sistema político es considerado frecuentemente un subsistema respecto del sistema social. Por lo tanto se concibe como sociedad civil a la esfera de las relaciones entre los individuos, entre grupos y entre las clases sociales que se desarrollan fuera de la esfera del poder que caracteriza a las relaciones estatales. Dicho de otra forma la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos respecto de los cuales el Estado tiene encomendada la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos, todo enmarcado dentro de un sistema jurídico que permite la movilidad social, la asociación y la organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder.⁵⁶

⁵⁵ Norberto Bobbio, Op. Cit., p. 1575

⁵⁶ Loc. Cit.

B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Existen varios criterios en relación a la definición de administración pública (AP), siendo uno de los más usuales el que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado. Pero en realidad la AP es más que eso pues es el subsistema instrumental del sistema político, que se compone de un conjunto de interacciones a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la sociedad. La AP constituye el instrumento por medio del cual el sistema político cumple los fines ulteriores que históricamente ha determinado la sociedad y que son considerados por la misma como políticamente valiosos.

Las actividades de la AP corresponden a una gama muy extensa de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado corresponden a actividades de gobierno; mismas que desarrollan poderes de decisión y de comando, y aquellas de auxilio inmediato para el ejercicio del gobierno mismo. Pero por otra parte constituyen actividades de finalidad pública, individualizada en actos de gobierno pero traducidas a la disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o bien en las intervenciones en el mundo real de los servicios y el trabajo cotidiano.

Con la diversificación de la sociedad y los ordenamientos, los Estados contemporáneos han desarrollado estructuras adecuadas al momento histórico, de esa forma la AP ha aglomerado a todo un complejo orgánico que se encuentra subordinado a las estructuras políticas y de gobierno, pero representando una realidad organizativa diferente, aún así ya en plena actividad se encuentra con gran frecuencia, continuidad, parcialidad o identidad en las estructuras tanto del sistema político como de la administración pública.⁵⁷

⁵⁷ Ibid. , p. 13.

De esa forma la AP se puede identificar como un fenómeno histórico que se ha desarrollado a partir de cuatro atributos específicos en el caso concreto de modo de producción capitalista: "1)Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado; 2)Es la delegación del Estado en la sociedad; 3)Está organizada en el ejecutivo, y 4)Es el gobierno en acción; la acción del Estado no la sociedad civil".⁵⁸

C) GOBIERNO.

La más simple definición y de acuerdo al lenguaje político, determina que el gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir que determinan la dirección política de la sociedad. Así, con el surgimiento de los Estados el poder de gobierno se institucionalizó en asociación a la noción de Estado-Nación, identificándose a los gobernantes como el grupo de personas que gobiernan el Estado y a los gobernados al grupo de personas que están bajo el poder del Estado.

Con el desarrollo de los propios estados modernos el gobierno ya no solo se refería al grupo de personas que detentaban el poder, sino al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, constituyendo así uno de los aspectos del Estado; que son las instituciones que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que en su conjunto constituyen el llamado sistema político, mismo que tiene como principal función manifestar la orientación política del Estado a través de los órganos de gobierno.

⁵⁸ Omar Guerrero. La administración pública. Op. Cit., p. 214

Entonces se puede decir que a la parte organizada del Estado se le llama gobierno y si al primero le corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, mismo que requiere de dominación para poder ejercer su acción a través de la gestión de los órganos que ejercen el control y la dirección de los asuntos políticos y administrativos que le corresponden al Estado.

“El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado”.⁵⁹

D) ESTADO.

El Estado moderno es el resultado de un proceso histórico que se inició en Europa a finales del siglo XIII, se extendió hasta el siglo XVIII y durante el XIX.

El concepto de Estado está directamente relacionado con el poder y la dominación, que en este caso va desde el policentrismo feudal, pasando por la concentración del poder total en la figura del monarca hasta el arribo del poder de la sociedad por los individuos mismos.

Max Weber ha caracterizado al Estado a partir de la centralización del poder y el uso legítimo de la fuerza. De esa forma el nacimiento del Estado moderno es la historia de la contradicción entre el poder policéntrico de los señoríos feudales hasta llegar a la centralización territorial a través de la así llamada racionalización de la gestión del poder que hizo eco en la evolución de las condiciones históricas materiales de la sociedad. Esto implicó la búsqueda de fuerzas políticas que sustentaron el nuevo curso del poder y los intereses de una nueva clase social llamada burguesía, misma que pretendía encontrar sus

⁵⁹ Ramiro Carrillo Landeros. Metodología y administración. p. 114.

propios espacios; que a decir de ellos estaban cada vez más separados del cielo y de los juicios morales y ultraterrenos, y más apegados a la seguridad inmediata respaldada por los regímenes jurídicos de propiedad, estos mismos, se fundaron cada vez más en la política para ir dejando de lado la supremacía de la iglesia.

Los nuevos atributos del Estado moderno; mundanidad, finalidad y racionalidad se instituyeron para darle la imagen única y unitaria de su estructura organizativa formal para la gestión del poder, que se fundaba en objetivos claros como: la paz interna del país y la eliminación del conflicto social, es decir la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejercicio monopolista del poder en la figura del monarca, tal como lo planteaba Thomas Hobbes.⁶⁰ De esa forma el paso del estado de naturaleza, al estado civil, no es otra cosa que la toma de conciencia del hombre para adoptar los condicionamientos de la nueva organización social en beneficio, primero para su supervivencia y segundo para su bienestar.

El orden y la seguridad se sustentaron en una administración eficiente y la creación de un ejército estable, para lo cual los príncipes se vieron en la necesidad de pedir contribuciones a los miembros de la sociedad. Los problemas en esta etapa de desarrollo del Estado moderno comenzaron a surgir por la separación social en capas o estamentos; negándose de esta forma la presencia política individual, siendo válida solamente la representación a través de un grupo asociado. El poder y la unicidad de mando del monarca comenzaron a ser cuestionados a la vez que surgían intereses más precisos del individuo, que en ésta etapa es elevado a protagonista directo de la vida no solo civil sino política.

Fueron así los valores individuales los que conformaron el orden estatal; que desde el punto de vista jusnaturalista, se identificaron como la suma racionalizada de los intereses

⁶⁰ Norberto Bobbio. Op. Cit., p. 628.

individuales organizados y en orden. Ese mismo orden aparece como personas, siendo además ellas mismas el elemento de legitimación del poder en la nueva estructura horizontal adoptada por el Estado. La burguesía como clase social triunfante arribó al poder en el nombre de todos y de acuerdo al ordenamiento jurídico organizativo.

Como resultado del devenir histórico se puede decir que el Estado es la forma de organización política, jurídica y administrativa de un país, en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción, a él le corresponde el monopolio del poder, sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general.⁶¹ Por lo tanto el Estado es la síntesis más acabada del interés común al constituir el acuerdo de voluntades de la población, siendo su principal objetivo equiparar jurídicamente a los individuos miembros de la sociedad.

En el caso de México durante el siglo XIX se trató de adoptar, aunque sin muchos resultados, el modelo de Estado liberal. Después de la Revolución Mexicana por las circunstancias como finalizó el conflicto social, fue necesario fortalecer al ejecutivo para que encabezara la reconstrucción y el desarrollo nacional, por tanto se puede interpretar que el Estado mexicano se constituyó sobre las bases de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de esos sectores con programas modificables según las circunstancias y según la correlación de fuerzas.⁶² Se puede concluir que históricamente la seguridad, el bienestar y el orden son garantizados por el Estado moderno, que es el instrumento de dominación, de la burguesía para mantener el estato quo (estado actual de las cosas).

⁶¹ Ramiro Carrillo Landeros. Op. Cit., p. 112.

⁶² Arnaldo Cordova. La formación del poder político en México. p. 45.

E) EDUCACIÓN.

En general la educación se puede interpretar como el proceso mediante el cual los seres humanos se incorporan al patrimonio cultural de la comunidad, misma en la que van desarrollando su existencia, al tiempo que se suman al grupo comunitario y especifican su singularidad como individuos. Es una actividad preponderantemente humana que debe someterse a un constante examen, pues su naturaleza, como el hombre mismo tiene características históricas y por ende de desarrollo en el cual el hombre se va familiarizando con su propia naturaleza humana desde edad muy temprana.

El proceso de educación se inicia con el nacimiento del individuo, en el cual el nuevo ser debe recibir las atenciones necesarias de los miembros de la comunidad en la cual nació. Al mismo tiempo se involucran patrones de comunicación singulares que no solo le van a permitir relacionarse con los demás miembros del grupo sino que también le van a posibilitar comprender la realidad, "porque el lenguaje es el esquema de la explicación del mundo".⁶³

En la educación se identifican dos procesos:

1) El externo que se relaciona con el estado evolutivo y educativo del sujeto, en el cual desde el punto de vista institucional la mayor atención se ofrece en los periodos considerados de mayor plasticidad (capacidad de cambio o adquisición cognoscitiva), que es la infancia, la adolescencia y la juventud, etapas en las que se trata de resolver fundamentalmente su integración definitiva a la comunidad, así como dotarlo de suficiente autonomía personal.

2) El proceso interno se sustenta y posibilita en la educabilidad del sujeto, siendo decisivo el potencial educable que se genera en la hipercoplejidad neurológica del hombre

⁶³ Diccionario enciclopédico de educación especial, V.2, p. 733.

(plasticidad), misma que lo ha ido liberando de vinculaciones deterministas, pautas instintivas y patrones fijos de respuesta. El potencial de educabilidad es variable y se puede incrementar hasta el punto que lejos de agotarse, la educación lo acrecenta en dimensiones, funciones y grados. Así en ese sentido la educación es un proceso promotor de perfeccionamiento pues la clave de la acción educativa, desde el punto de vista interno, reside en la capacidad de procesar del propio sujeto.

Según la teoría pedagógica de la educación el hombre es un ser de aprendizaje, porque en él se da una desconexión entre sus necesidades y su sistema fisicomotor, ello conlleva a que su carga hereditaria no le asegure las respuestas que tiene que dar a los diferentes estímulos y situaciones que se le presentan. Esa complejidad psicobiológica humana lo ha llevado a liberarse de casi todo instinto, lo cual supone un alto grado de plasticidad. Esta liberación de mecanismos de conducta genética representa una de las claves que dan posibilidad al proceso educativo.⁶⁴

La educación es pues el instrumento de promoción humana y social más potente generado por el hombre y su importancia le viene del poder configurador que posee. Además la complejidad del fenómeno educativo deriva de la misma acción de los elementos que lo constituyen: hombre, cultura, sociedad, comunicación, etc., y por tanto la evolución de ellos mismos, pues la educación no puede orientarse exclusivamente a lo ya existente y a los educandos no se les puede obligar a que lo confirmen. Se deben obtener aquellas normas directrices de una humanidad futura partiendo de la perspectiva humana del progreso.⁶⁵

⁶⁴ Ibid., p. 732.

⁶⁵ Diccionario de ciencias de la educación, V.1, p. 272.

De esa forma la educación tiene que cumplir las exigencias requeridas por nuestra sociedad y políticamente el hombre moderno debe actuar de tal forma que las circunstancias sociales, políticas y económicas sean tales que le permitan desarrollar su naturaleza históricamente humana dentro de una comunicación racional.

CAPITULO II.

EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA 1989-1994.

2.1. El programa de modernización en la educación secundaria.

Jürgen Habermas afirma que el término moderno apareció y reapareció en Europa en los periodos en los que se formaba "la conciencia de una nueva época a través de una relación renovada con los antiguos y, además siempre que la antigüedad se consideraba como un modelo a recuperar a través de alguna clase de imitación."⁶⁶ El propio Habermas aseguraba que la atracción de los clásicos del mundo antiguo a los tiempos modernos tuvo su primer gran cambio en la ilustración francesa con la idea progresista del conocimiento, la razón y el avance hacia la mejoría social. En esta etapa la tentación por cambiar al mundo se introdujo primero en la dimensión política mediante los movimientos históricos de las revoluciones burguesas. De esa forma los procesos de modernización estaban basados en una renovación de los valores socialmente aceptados, como resultado de la transición de lo antiguo a lo nuevo.

En México, el caso de la educación y su modernización se ha practicado en diferentes momentos de nuestra historia. Durante el presente siglo y principalmente después de la Revolución Mexicana la modernización se inició con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, dirigida por José Vasconcelos el cual realizó una excelente obra, misma que continuó hasta 1928. Después de un largo periodo de anarquía y

⁶⁶ Jürgen Habermas. La modernidad, un proyecto incompleto en la postmodernidad. p. 20.

de altibajos en la educación, en 1934 nuevamente se intentó modernizar la cuestión educativa pero esta vez, el sentido cambió y se introdujo en el país la orientación socialista. El otro gran intento modernizador surgió hasta el año 1960 con la entrada en vigor del plan de once años que pretendía rescatarla y modernizarla. En 1973 se reformó la ley de educación; pero más con el afán de justificar la democratización del país, que como un intento modernizador después de los acontecimientos sociales de octubre de 1968, sin embargo se lograron avances significativos sobre todo con la reforma y publicación de los nuevos libros de texto gratuitos.

En 1977 se anunció el Plan Nacional de Educación que intentaba darle un impulso modernizador a la misma, pero de forma planeada, es a partir de ese momento que desde el gobierno se le da un gran impulso a la planeación. Este nuevo tipo de política tuvo su mayor impulso durante el sexenio de Miguel de la Madrid, durante el cual se reformaron los artículos 25 y 26 constitucionales referentes a la rectoría del estado y al sistema de planeación estatal. De igual forma el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley de planeación, con la cual se daba la base legal complementaria para la instrumentación del sistema nacional de planeación democrática.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la política educativa quedó explícita en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, y en el Programa de Modernización Educativa; para lo cual se tuvo que realizar una consulta de carácter nacional, convocada por el propio ejecutivo federal; haciendo uso de las atribuciones mencionadas en el capítulo tercero de la ley de planeación, sobre la participación social en la planeación.⁶⁷

⁶⁷ "Ley de Planeación". Revista de Administración Pública, 55-56: p. 536.

El día 16 de enero de 1989 el presidente Salinas instaló la Comisión Nacional para la Consulta de la Modernización de la Educación, misma que desde ese momento y hasta mediados de abril recogió las opiniones y puntos de vista de los profesionales de la educación, de los expertos e investigadores y de la sociedad en general. "Para ello habría de realizarse en todo el país 2100 foros municipales, 16 delegacionales en el D. F., 31 estatales y uno nacional. Se aplicaron encuestas de opinión a profesores y directivos de todos los niveles y modalidades educativas (de preescolar a superior; incluyendo la de los indígenas y adultos). Se realizaron consultas a los más reconocidos expertos e investigadores".⁶⁸

Para llevar a cabo el proceso de consulta se recurrió al Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) y a los consejos estatales y municipales de la educación. Se integraron comisiones cuya función era analizar, clasificar y sintetizar la información de las diferentes opiniones para equilibrar las aportaciones y las propuestas.

Los resultados finalmente se integraron en el PND 1989-1994; dentro del apartado referente al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Sin duda ello es indicador de que la educación no era vista como un fin en sí, sino como un medio para conseguir la transformación plena del país y como una condición para el desarrollo.⁶⁹ Es decir la educación sería el instrumento que propiciaría el logro de los objetivos de la población que demanda el servicio y por tanto el medio que propiciaría el desarrollo y bienestar de la sociedad.

La orientación de la política educativa según el Plan Nacional de Desarrollo consistía en lo siguiente:

⁶⁸ Ramón Larrauri Torocella. Modernización educativa (hechos previos, primeros resultados). p. 32.

⁶⁹ Cristina Puga Espinosa y David Torres. Op. Cit., p. 169.

“- mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;

- elevar la escolaridad de la población;

- descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y

- fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.”⁷⁰

El proceso de modernización educativa propuesto por el gobierno se vio interrumpido por la movilización magisterial de 1989, además el programa modernizador, propuesto por la Secretaría de Educación Pública (SEP) a finales de 1990 fue rechazado en principio por la base magisterial del sindicato, en ese momento, posiblemente más por la politización que se dio en el gremio de mentores desde el movimiento de 1989, que por un análisis concienzudo del programa.

En febrero de 1992 se celebró el Segundo Congreso Nacional Extraordinario del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en el que se retomó la cuestión de la modernización educativa, rescatando como antecedente los resolutivos del Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE celebrado en Tepic Nayarit en 1990; en el cual se pugnaba por la implantación de un sistema integral de remuneraciones específicas para los trabajadores de la educación, y que más tarde se convertiría en la Carrera Magisterial. De esa forma el 18 de mayo de 1992 se llevó a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) como una concordancia tripartita entre el

⁷⁰ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 103.

gobierno federal representado por la SEP, los gobiernos estatales y la dirigencia nacional del SNTE; en respuesta a los derroteros modernizadores del Estado.

La firma del ANMEB permitió al Estado continuar con su política modernizadora expuesta en el PND, hecho que expone su importancia como documento de concertación política. El ANMEB propuso tres estrategias a seguir para llevar a cabo la modernización de la educación básica: a) la reorganización del sistema educativo, b) la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y c) la revaloración de la función magisterial.

Después de la firma del ANMEB y con la voluntad política de la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales se prosiguió a la reforma del artículo tercero constitucional, mismo que quedaría de la siguiente forma: " 3º Todo individuo tiene derecho a recibir educación . El Estado- Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

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 y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y la justicia."⁷¹ Cabe hacer la aclaración que por primera vez la educación secundaria obsevo el carácter de obligatoriedad.

El programa para la modernización educativa en las escuelas secundarias se elaboró siguiendo los lineamientos del PND, el ANMEB y con el sustento legal del artículo tercero constitucional de marzo de 1993 y la ley general de educación del 17 de julio de 1993.

Así, derivado del ANMEB uno de los puntos más apremiantes en ese momento era la reformulación de los contenidos y materiales educativos. En el mes de julio de 1993 la SEP dio a conocer el nuevo Plan y Programas de Estudio para la Educación Secundaria, mismos

⁷¹ Diario Oficial de la Federación, 4 de marzo de 1993. p. 3

que tenían como propósito central establecer congruencia y continuidad del aprendizaje entre la educación primaria y la educación secundaria. Así como superar la marcada separación entre ambos tipos de educación que se manifestaba en el tránsito de uno a otro nivel y en los insatisfactorios niveles de aprendizaje que se obtienen en el ciclo secundario.

Las prioridades señaladas en el Plan y Programas de Estudio para la Educación Secundaria con el fin de consolidar y desarrollar la formación adquirida en la primaria son los siguientes:

“ 1ª Asegurar que los estudiantes profundicen y ejerciten su competencia para utilizar el español en forma oral y escrita; desarrollar las capacidades de expresar ideas y opiniones con precisión y claridad; entender, valorar y seleccionar material de lectura, en sus diferentes funciones informativas, prácticas y literarias.”⁷²

El tratamiento de la materia de español, a la que se refiere la primer prioridad y según el plan de estudios 1993, se le dedicarán 5 horas a la semana. Además y de forma muy especial la recomendación de que las competencias lingüísticas se practiquen de manera sistemática en todas las otras materias.

“ 2ª Ampliar y consolidar los conocimientos y habilidades matemáticas y las capacidades para aplicar la aritmética, el álgebra y la geometría en el planteamiento y resolución de problemas de la actividad cotidiana y para poder entender y organizar información cuantitativa.”⁷³

⁷² Secretaría de Educación Pública. Plan y Programas de Estudio 1993. p. 13.

⁷³ Loc. Cit.

Para el caso de la materia de matemáticas, también se le dedicarán cinco horas semanales, y en las demás asignaturas del cuadro de materias se propiciará la aplicación del razonamiento y los recursos matemáticos.

“ 3ª Fortalecer la formación científica de los estudiantes y superar los problemas de aprendizaje que se presentan en éste campo. Para este propósito en el plan de estudios se suprime de manera definitiva los cursos integrados de Ciencias Naturales y se establecen dos cursos para el estudio de cada una de las disciplinas fundamentales del campo: la física, la química y la biología. Además en el primer grado se incorpora un curso de introducción a la física y a la química, cuyo propósito es facilitar la transición entre las formas de trabajo en la educación primaria y el estudio por disciplinas que se realiza en la secundaria.”⁷⁴

Según el enfoque de la tercera prioridad, se pretende establecer una vinculación continua entre las ciencias y los fenómenos del entorno natural, tanto de importancia personal como social, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, la preservación de la salud y la comprensión de los procesos de cambio en la adolescencia.

“ 4ª Profundizar y sistematizar la formación de los estudiantes en Historia, Geografía y civismo, al establecer cursos por asignatura que sustituyen a los del área de ciencias sociales. Con este cambio se pretende que los estudiantes adquieran mejores elementos para entender los procesos de desarrollo de las culturas humanas; para adquirir una visión general del mundo contemporáneo y de la interdependencia creciente entre sus partes; así como participar en relaciones sociales regidas por los valores de la legalidad, el respeto a los derechos, la responsabilidad personal y el aprecio y defensa de la soberanía nacional.”⁷⁵

⁷⁴ Ibid., p. 14.

⁷⁵ Loc. Cit.

La cuarta prioridad pretende exaltar el nacionalismo, la soberanía nacional y la solidaridad internacional, así como introducir a los alumnos al fenómeno de la globalización y todo lo que ello conlleva; interdependencia, división internacional del trabajo, competencia individual, etc.

“ 5ª El aprendizaje de una lengua extranjera (inglés o francés), destacando los aspectos de uso más frecuente en la comunicación. 6ª Incluir la Orientación Educativa como asignatura ante la necesidad de ofrecer una educación integral que favorezca en los educandos la adquisición de conocimientos, actitudes y hábitos para una vida sana, una mejor relación consigo mismo y con los demás, así como una posible ubicación en un área educativa y ocupacional.

El plan de estudios conserva espacios destinados a actividades que deben desempeñar un papel fundamental en la formación integral del estudiante: la expresión y apreciación artística, la educación física y la educación tecnológica. Al definir las como actividades y no como asignaturas académicas, no se pretende señalar una jerarquía menor como parte de la formación, sino destacar la conveniencia de que se realicen con mayor flexibilidad, sin sujetarse a una programación rígida y uniforme y con una alta posibilidad de adaptación a las necesidades, recursos e intereses de las regiones, las escuelas, los maestros y los estudiantes.”⁷⁶

Como se puede observar el plan y programas de estudio gira sobre dos ejes principales que son las materias de español y matemáticas mismas que fueron introducidas de manera globalizadora al ser apoyadas por todas las otras asignaturas que conforman el cuadro de materias. Se le otorga un segundo lugar a las ciencias relacionadas con la naturaleza, junto

⁷⁶ Loc. Cit.

con la historia y el civismo y en tercer lugar al resto de las materias consideradas como actividades que fortalecen la formación de los educandos.

El plan de estudios para la educación secundaria se aplicó a partir de septiembre de 1993 en dos fases; la primera durante el año escolar 1993-1994, en la cual solo se contemplaron el primer y segundo grado; posteriormente durante el año escolar 1994-1995 el plan se aplicó también al tercer grado, con lo cual se completó la unificación de la educación secundaria.

2.2. La Dirección de Educación Secundaria.

Después de la primera guerra mundial las sociedades sufren profundos desajustes como resultado de las transformaciones técnicas, científicas, políticas y económicas. La educación en general tuvo que adecuarse a esos cambios, en todos sus subsistemas.

La tendencia mundial fue independizar a la secundaria de la universidad a fin de darle un perfil más educativo y menos instructivo; es decir para educar en la reflexión y formación de la personalidad más que en la información científica. Se pensaba que "el fin esencial que persiguen los institutos de segunda enseñanza, no es facilitar a los alumnos cierto caudal de conocimientos, sino desarrollar en ellos todas las facultades, tanto de la voluntad y el sentimiento como del intelecto para que lo aplique en su actividad futura. Es pues propedéutica y vocacional, educativa más que instructiva y no especializante".⁷⁷

⁷⁷ Fernando Solana, Op. Cit., p. 223.

Moisés Sáenz pensaba a cerca de la secundaria mexicana, "el programa esencial de la educación debe desarrollarse al rededor de cuatro cuestiones: Cómo conservar la vida, cómo ganarse la vida, como formar la familia, cómo gozar de la vida."⁷⁸

Al crearse la Dirección de Educación Secundaria en 1926, se le dio estructura y funciones dentro de la SEP y para la operación del servicio se crearon el plan y los programas de estudio que darían dinámica a dicho subsistema educativo.

La organización y funcionamiento de la educación secundaria, al igual que el resto del sistema educativo en México, ha experimentado diversos cambios, con el sello particular de cada administración de gobierno, que van desde la promulgación del artículo 3º constitucional en 1917, pasando por las modificaciones de 1934, 1946 y hasta llegar a los más reciente cambios de 1993; como resultado de la conciliación política manifestada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992.

Después de la firma del ANMEB la Secretaría de Educación Pública se dio a la tarea de llevar a cabo un programa de descentralización administrativa iniciado el "21 de julio de 1992, mediante el (acuerdo 161). En éste se establece que la SEP delega a la Coordinación General de Educación Básica las facultades normativas y en la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, la dirección y operación de los planes de educación básica, especial, física y formación de maestros ubicados en la entidad. Estas funciones las venía realizando la Subsecretaría de Educación Elemental y Media."⁷⁹

⁷⁸ Moisés Sáenz. México integro, p. 29

⁷⁹ SEP. Manual de Organización de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F.
p. 3

Con estos cambios la Coordinación General adquiere el nivel de Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, quedando adscritas a este órgano las siguientes Direcciones Generales:

Planeación y Programación en el Distrito Federal.

Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.

Administración de Personal en el Distrito Federal.

Desde su creación en 1992, la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal, se ha dedicado a planear las líneas de trabajo que apunten hacia la generación de las condiciones para un nuevo esquema descentralizado de planeación, operación y administración de los servicios educativos, considerando las diferencias entre delegaciones, localidades e incluso escuelas. De igual forma se ha pretendido crear unidades desconcentradas de servicios educativos, en términos de demarcaciones territoriales. Es el caso de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, que ha venido funcionando como plan piloto desde el 26 de julio de 1993.⁸⁰

Hasta antes de los cambios en la estructura orgánica de 1992 y 1993, la educación secundaria estaba a cargo de la Dirección General de Educación Secundaria que dependía directamente de la Subsecretaría de Educación Elemental y Media. Pero a partir de los cambios ya mencionados la Dirección de Educación Secundaria, perdió la jerarquía de general y paso a depender de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F. , cuyo objetivo central es proporcionar con calidad y oportunidad los servicios de

⁸⁰ Ibid., p. 4

educación inicial especial, básica y de adultos en los planteles de la SEP que se ubican en el Distrito Federal.

La Dirección de Educación Secundaria desde 1993, funciona como dirección de área, con varias funciones desconcentradas de la dirección general, cabe aclarar que dentro de la estructura orgánica se encuentra al mismo nivel de la Dirección de Educación Preescolar, la Dirección de Educación Inicial, la Dirección de Educación Primaria y la Dirección de Educación Especial.

En forma particular la Dirección de Educación Secundaria está integrada por 5 subdirecciones:

La Subdirección de Integración Programática; de la cual dependen el Departamento de Planeación y Programación y el Departamento de Control Escolar.

La Subdirección de Operación; que la integran el Departamento de Supervisión y el Departamento de Operación del Servicio.

La Subdirección de Telesecundaria.

La Subdirección de Administración y Personal; compuesta por el Departamento de Recursos Financieros y el Departamento de Recursos Materiales, y

La Subdirección de Apoyo Técnico Complementario.

En Términos Generales, algunas de las funciones más importantes de la Dirección de Educación Secundaria y sus áreas son las siguientes: organizar, operar, desarrollar y supervisar la educación que se imparte en los planteles de educación secundaria en el Distrito Federal, de acuerdo a los lineamientos de la Dirección General.⁸¹ Además se encarga de difundir la normatividad técnico- pedagógica y de administración escolar, apoya previa

⁸¹ Ibid., p. 92

autorización de la Dirección General la investigación educativa en el proceso de implantación de planes y programas de estudio, dirige la distribución de materiales técnico-pedagógicos y administrativos, además coordina la administración de los recursos humanos, financieros y materiales y de servicio que la Dirección General le asigne a la Dirección de Educación Secundaria. También presenta todos los informes que sean requeridos por la Dirección General, para que ésta evalúe y coordine con las demás Direcciones Generales que forman parte de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.⁸²

2.3. El Acuerdo Nacional para La Modernización de la Educación Básica.

En 1989 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el cual se dio a conocer la actitud modernizadora del gobierno Salinista. Uno de los puntos fundamentales era la descentralización del Sistema Educativo Nacional, como un medio necesario para distribuir la participación de las instancias de gobierno en la prestación del servicio educativo, así como darle impulso a las potencialidades creativas de todas las regiones del país. Se propuso modernizar la educación para estar acorde a las transformaciones nacionales y mundiales, además se buscó la intensa participación social y del magisterio para elevar la calidad de la educación.

La propuesta de modernización respondía a la anarquía y baja calidad con que creció el SEN después de los acontecimientos de 1968. Durante el gobierno de Luis Echeverría se emprendió un proyecto de reforma educativa, más para paliar la situación política y social

⁸² Ibid., p. 94

que para realmente elevar la calidad del servicio educativo. Así en uno de los primeros mensajes al inicio de su gobierno Echeverría anunció la creación de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, la cual de inmediato organizó varios foros para discutir la cuestión de la educación en el país. Los debates de esos foros no se dieron en las cámaras, salvo cuando se aprobó la Ley de Educación y la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana en 1973. "La polémica fuerte se ventiló en los periódicos con gran participación de la opinión pública, y según Latapí, aunque se esperaba que los discursos siguieran un plan general para la reforma educativa se prefirió iniciar las acciones aun sin contar con una estrategia definida"⁸³

Veinte años después de aquellas reforma el gobierno de Carlos Salinas de Gortari definió un proyecto que se contraponía con el de Luis Echeverría; el cual exaltaba la supremacía del Estado y promovía la centralización educativa. En su cuarto informe de gobierno el presidente Salinas anunció que enviaría una iniciativa de ley en la cual propondría que la obligatoriedad de la educación abarcara también la secundaria.⁸⁴

Pareciera ser que en México los intentos de reforma educativa no han tenido el éxito esperado, principalmente por que dicho proceso ha estado ajeno a los cambios, mejor dicho, a lo estático de los demás elementos de la integridad social. Hoy en día al parecer la reforma educativa es el resultado de las grandes modificaciones que se observaron durante el sexenio salinista, principalmente en materia constitucional; es el caso de los artículos 27 que regula las relaciones de propiedad de la tierra, las aguas y el subsuelo; el 130 que establece las nuevas reglas de comportamiento del Estado con respecto a las iglesias; además del proceso

⁸³ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 74

⁸⁴ Ibid., p. 78

de desincorporación de las empresas estatales; las reformas a la Ley Electoral y el proceso de las elecciones en el Distrito Federal, que sin lugar a dudas éstas y muchas otras disposiciones legales han impactado la vida social de México.

En el aspecto educativo la resistencia al cambio se dió por muchos grupos de mentores, manifestando sus inconformidades en las movilizaciones de 1989, que hicieron del entonces Programa de Modernización Educativa solo una propuesta cuando era Secretario de Educación Pública Manuel Bartlett Díaz en 1991. Con la celebración del XIV Congreso Nacional Extraordinario del SNTE se garantizó la voluntad política del gremio magisterial con el fin de no entorpecer, sino por el contrario integrarse al proceso de modernización educativa. En el mismo mes se llevó a cabo la reforma al artículo tercero constitucional, ya sin trabas políticas y con la disposición de los actores de la educación: sociedad, Estado y sindicato de maestros, se realizó la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992. Finalmente el 17 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Educación, hecho con el que se finiquitó la base legal para la modernización educativa. A partir de ese momento la SEP se dedicó a instrumentar el programa para modernizar los niveles inicial, preescolar, básico; que incluye primaria y secundaria, así como el nivel normal, la educación indígena y la educación especial.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue creado con el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública. De dicho acuerdo derivarían los planes y programas de estudio que tendieran a una mayor calidad, para que así a través de mejores escuelas públicas se establecieran referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para las escuelas privadas.

En el Acuerdo Nacional se trazaron tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y calidad adecuada:

- a) la reorganización del sistema educativo
- b) la reformulación de contenidos y materiales educativos
- c) la revaloración social de la función magisterial

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo se precisó consolidar el auténtico federalismo educativo, así como promover una nueva participación de la sociedad en beneficio de la educación.⁸⁵

De esa forma para tratar de buscar el sustento que hiciera viable la propuesta de modernización, se apeló a la historia del liberalismo mexicano y el federalismo de nuestra nación; desde la consumación de la independencia hasta la promulgación de la carta magna de 1917. Así de lo que se trataba era de revertir la tendencia centralizadora que había surgido del intento modernizador del presidente Luis Echeverría en los años setenta. El sustento legal surgió del artículo 73 constitucional; que en su fracción XXV, faculta al Congreso de la Unión para coordinar la educación en toda la república y a expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. Además la Ley Federal de Educación, siguiendo los mismos lineamientos, señala en sus artículos 12 y 13 el espíritu del federalismo educativo y la coordinación entre las instancias de gobierno para la prestación y administración del servicio educativo.

A partir del 18 de mayo de 1992, fecha en que se firmó el ANMEB el gobierno federal comenzó a traspasar a las entidades federativas los establecimientos escolares con todos los

⁸⁵ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. p. 11

elementos de carácter tático y administrativo, así como las obligaciones y los recursos financieros que se utilizaban en su operación, con los que la SEP venía trabajando.

Según el Acuerdo Nacional, la transferencia no implicó la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal, pues éste vigila en toda la república la aplicación del artículo tercero constitucional y de la Ley Federal de Educación; así como sus disposiciones reglamentarias, para asegurar el carácter nacional de la educación.⁸⁶ En esta línea estratégica también se contempló la participación social, para fortalecer aun más el federalismo educativo y a decir del acuerdo, cada comunidad y la sociedad en su conjunto deben participar de forma activa y creadora en lo concerniente a la educación y particularmente en el sistema educativo del país. Para lograr este propósito se propuso la participación en cada escuela con los maestros, los padres de familia y los alumnos.

En el segundo lineamiento estratégico referente a los contenidos y materiales educativos. Se fundamentó en primer lugar, que los planes y programas de estudio tenían veinte años de haber entrado en vigor y que en su momento rindieron los frutos que tenían que rendir, pero que en la actualidad ante los cambios mundiales era necesario reformarlos.

Según el ANMEB se trataba de llevar a cabo una reforma integral que contemplara la escritura y las matemáticas que son soportes racionales para la reflexión, y además que todo niño adquiriera conocimientos suficientes de las dimensiones naturales y sociales de su entorno, destacando por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y las nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo se precisó que los educandos fueran adquiriendo principios éticos para su participación creativa y constructiva dentro de la sociedad moderna. Esto supone el conocimiento de las características de la

⁸⁶ Ibid., p. 13

identidad nacional, el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como información sobre la organización política del país y sus instituciones.⁸⁷

Como no era posible obtener resultados en lo inmediato ya que todo programa necesita de una evaluación permanente que permita avanzar y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada, y por la urgencia de obtener resultados a corto plazo, fue necesario crear programas emergentes que funcionaron a partir de 1993, pero siempre aplicando los cambios necesarios que la reformulación de los contenidos demanda.

El programa emergente, en el caso de la primaria, se guió desde un principio por la reforma integral cuyos objetivos eran: 1) fortalecer desde un principio en los seis grados el ejercicio asiduo de la lectura, la expresión oral y la escritura; 2) reforzar el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para calcular cantidades con precisión, fortaleciendo además el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear problemas y resolverlos; 3) se restableció el estudio de la historia, la geografía y el civismo, que sustituyeron al área de ciencias sociales; 4) reforzar el aprendizaje de los conocimientos relacionados con la salud del alumno, la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Cabe aclarar que después de la firma del Acuerdo Nacional la SEP se dedicó a trabajar en los nuevos libros de texto para que cubrieran las expectativas como nuevo material educativo.

En el caso concreto de la educación secundaria, al ser introducida en el marco general de la educación básica, se contempló que siguiera los lineamientos ya propuestos desde la educación primaria. Además como resultado de un amplio consenso entre maestros,

⁸⁷ Ibid., p. 20

especialistas y padres de familia se decidió reimplantar en las escuelas del país el programa por asignaturas que sustituyó al programa por áreas de 1971.

Continuando con los derroteros del programa integral se reforzó marcadamente la enseñanza del español y las matemáticas; aumentando a cinco horas las sesiones semanales y no tres como venía funcionando antiguamente. En las secundarias también se restableció el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, además de la geografía y el civismo. Así como se puede observar el ANMEB pretende enlazar más estrechamente a toda la educación básica para terminar con el abismo que significaba el traslado de uno a otro nivel. También como en el caso de la primaria se previó que la industria editorial elaborara los libros de texto con los nuevos programas de estudio.

Con respecto a las acciones a tomar para revalorar la función magisterial en el ANMEB se precisaron seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

En el primer aspecto que engloba la formación y actualización de los maestros, según el ANMEB la reorganización del Sistema Educativo Nacional, de acuerdo al federalismo educativo permitirá que los maestros estén más vinculados con la comunidad, la escuela y los alumnos, en virtud de que en los términos del acuerdo todos los establecimientos de formación de maestros pasan a ser jurisdicción estatal, siendo responsabilidad de cada entidad federativa la articulación de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación, así como la instrumentación de los nuevos planes y programas de estudio para la educación normal.

La creación del salario profesional magisterial surgió de varias negociaciones con el sindicato magisterial y se acordó que el salario de los maestros oscilaría entre 3 y 4 salarios mínimos generales del país.

Por otra parte como complemento del salario profesional se anunció la integración de un programa de vivienda para el magisterio en el cual se aprovecharían los causes institucionales de los organismos del gobierno, además de las nuevas oportunidades de financiamiento que se otorgarían con el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Se planteó que el programa estaría apoyado por los organismos de vivienda federal con la participación de los gobiernos estatales, municipales, así como la iniciativa privada.

Con respecto a la carrera magisterial, se creó para dar respuesta a las demandas planteadas por el SNTE en el congreso de Tepic Nayarit en 1990. El acuerdo fue la creación de un mecanismo de promoción horizontal para los docentes frente a grupo de educación básica. Su propósito es acceder dentro de la misma función a estímulos superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de especialización, su desempeño profesional, la antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial

Finalmente con respecto al nuevo aprecio social al maestro, el gobierno federal y los gobiernos estatales han instituido un programa de honores, premios, distinciones y estímulos económicos al desempeño del maestro; es el caso de la presea Ignacio Manuel Altamirano por 50 años de servicio docente. Según el ANMEB se pretende que los gobiernos federal, estatales y municipales, así como la sociedad en su conjunto garanticen a los maestros las condiciones materiales que exige el desempeño del magisterio. Es decir crear una nueva cultura en torno a la figura del maestro.

2.4. El Programa de Carrera Magisterial.

En México desde el inicio de la vida independiente la educación por su vital importancia siempre ha estado en el centro de las discusiones nacionales. En aquel momento histórico los protagonistas eran los liberales y los conservadores mismos que dirigían la actividad política del país. De esa forma durante el complejo siglo XIX el antagonismo de los debates giraba en torno a si la educación debería seguir bajo el control del clero o si adoptaría una tendencia laica; que en muchas ocasiones se interpretó como anticlerical.

Después de muchos conflictos armados internos y de intervenciones extranjeras, triunfó la corriente que pugnaba por el control estatal para la orientación ideológica de la educación, hecho que quedó plasmado en la constitución de 1857. Al poco tiempo de aprobado el documento constitucional los conservadores todavía harían un intento por revertir la tendencia liberal en el país al lanzar el Plan de Tacubaya con el que iniciaría la guerra de tres años y posteriormente la intervención francesa y el segundo imperio.

Al triunfar nuevamente los liberales se inició en México el periodo conocido como república restaurada. El objetivo central era reconstruir el país, para ello nuevamente la educación fue colocada en el centro de los debates. La nueva dinámica de discusión fue entre los liberales puros quienes sostenían que el magisterio tenía que conducirse con total libertad, y su contraparte, también correligionaria pero más moderada, la cual argumentaba que la tendencia ideológica tendría que ser liberal pero con un férreo control por parte del Estado, para así prevenir el posible arribo clerical en la educación. Justo Sierra terminó con este antagonismo pues en la ley de educación primaria de 1908 plasmó su pensamiento político educativo ahí refiere que el Estado se encargaría y asumiría el compromiso de dirigir

la educación nacional. Justo Sierra definió el laicismo escolar como " una escuela que no profesa ni combate religión alguna; que no enseña ninguna religión por no violentar la conciencia de los fieles de otras religiones; como una escuela neutra en materia religiosa en un país cuyos preceptos constitucionales evitan la religión de Estado, en garantía de la libertad de religión y de igualdad de todos los credos religiosos ante la ley ".⁸⁸ Después de la Revolución Mexicana la educación tendría la orientación popular que los triunfadores constitucionalistas darían a ese nuevo rubro social, definido en la carta magna de 1917.

De modo implícito en la cuestión educativa y también centro de preocupaciones ha sido el asunto remunerativo del maestro. En tiempos de la república restaurada, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, el encargado de la instrucción pública; José Díaz Covarrubias exponía en un análisis dado a conocer en 1875, que existían 8,000 maestros de primaria los cuales tenían un salario promedio mensual de 45 pesos y que con los problemas económicos que había dejado la intervención francesa, el imperio y la reconstrucción nacional era una percepción insuficiente.⁸⁹ De igual forma antes de la subversión social de 1910 el Partido Liberal Mexicano observaba la necesidad de pagar salarios dignos a los maestros. Una vez terminada la revolución y con la creación de la SEP José Vasconcelos expuso el compromiso que el gobierno tenía con los mentores para otorgarles buenos salarios pues solo así los profesores transmitirían a los educandos conocimientos y nacionalismo. En la posrevolución y en el México contemporáneo la cuestión salarial del magisterio ha sufrido altibajos, influenciados por varios factores como son: la situación económica del país, la política salarial del gobierno y los problemas político-sindicales con el

⁸⁸ Fernando Solana. Op. Cit., p. 99

⁸⁹ Ibid., P. 39

gremio de maestros. Es conveniente destacar que los momentos más importantes en el apoyo del gobierno a los salarios de los profesores han sido los gobiernos de Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río y Adolfo López Mateos.

En mayo de 1992 se celebró la firma de ANMEB como respuesta a las demandas económicas de los maestros y a la política de modernización del Estado, dicho acuerdo planteaba dentro de sus líneas generales la necesidad de revalorar la función magisterial con la creación de un salario profesional para el magisterio y la incorporación de un sistema de promoción conocido como Carrera Magisterial (CM).

Pero ¿qué es la Carrera Magisterial?, según el ANMEB es un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente. Es decir la propuesta va en el sentido de ir incrementando las percepciones económicas de los maestros sin cambiar de puesto o actividad.

Los objetivos que se propusieron alcanzar con la Carrera Magisterial son los siguientes:

- a) Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando a los mejores maestros.
- b) Reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio, con la oferta de mejor remuneración a mayor calidad docente.
- c) Reconocer el desempeño y la permanencia docente, así como su preparación académica, sus conocimientos y su actualización.
- d) Promover el arraigo profesional.
- e) Alentar la más amplia participación del maestro en la escuela y la comunidad para de esa forma revalorar el esfuerzo y la participación social del maestro⁹⁰

⁹⁰ "Carrera Magisterial prontuario educación secundaria 1ª vertiente 1994" Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. p. 5

En general lo que se pretendía, es además de elevar la remuneración económica, incrementar la demanda vocacional por la carrera normalista; la eficiencia del maestro en el proceso de enseñanza aprendizaje; la autoestima profesional; las relaciones maestro alumno y padre de familia, sistematizar la investigación educativa y lograr un mayor rendimiento de la escuela pública.⁹¹ Los lineamientos para la aplicación y operación del programa fueron establecidos por una comisión integrada por la autoridad educativa y el sindicato de maestros, a ésta se le denominó Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial.

Desde la aparición del programa en 1993 se propusieron tres vertientes en las que podrían participar los profesores de las distintas modalidades educativas: la primera estuvo dirigida a los maestros frente a grupo, la segunda a los docentes que tuvieran funciones directivas y de supervisión; administrativas o comisionados, y la tercera a aquellos maestros que desempeñaran funciones técnico-pedagógicas. Cabe aclarar que la instrumentación del programa fue dada a conocer en el ciclo escolar 1992-1993, pero su aplicación dio inicio hasta el siguiente con efectos retroactivos al 1 de septiembre de 1992 en sus tres vertientes.

Siguiendo los derroteros del ANMEB la Carrera Magisterial fue diseñada para los maestros de educación básica en las modalidades de:

- educación inicial - educación primaria - educación física - educación secundaria
- secundaria técnica - telesecundaria - educación indígena - educación especial
- centros de capacitación -internados - educación extraescolar

Al iniciar el Programa de Carrera Magisterial los requisitos que se pidieron para poder ingresar fueron los siguientes:

⁹¹ "La carrera magisterial: nuevo mecanismo para la promoción del magisterio", Educar: la revista de educación, p. 108.

- 1) Maestros con nombramiento definitivo clave 10, es decir todos aquellos maestros basificados con clave en propiedad.
- 2) Maestros con nombramiento provisional clave 95 sin titular, o sea aquellos maestros no basificados con nombramiento de interinato ilimitado, pero que la clave no tenga propietario.
- 3) Docentes con doble plaza inicial frente a grupo, en el caso de secundarias la plaza inicial se considera a partir del nombramiento de 19 horas frente a grupo. En este caso los maestros podrían participar en las dos plazas.
- 4) Directivos con una plaza inicial adicional frente a grupo, en este caso los directivos podrían participar con las dos plazas en la primera y segunda vertiente.
- 5) Docentes de hora/ semana/ mes, con nombramiento igual o mayor al número de horas de la plaza inicial, esto estaba dirigido principalmente a los docentes de secundaria quienes trabajan por hora y pueden tener varias claves; para esos casos se sugirió que trataran de compactar sus claves al equivalente a la plaza inicial. Aquí el problema fue que no había claves 10 o 95 sin titular suficientes para cubrir la demanda.
- 6) Docentes de secundaria con más de un nombramiento en la misma asignatura si el total es mayor o igual al número de horas de la plaza inicial. Este punto ejemplifica al anterior, pero es importante aclarar que en el nivel secundaria los docentes pueden trabajar con más de una asignatura, sobre todo aquellos que durante el plan y programas anteriores trabajaban por área. Por ejemplo con el plan y programas anterior un profesor con nombramiento de 21 horas en la especialidad de ciencias sociales atendía a 3 grupos con 7 horas a la semana, ahora con el nuevo plan y programas por asignatura y si las necesidades del plantel o la planeación de la dirección del mismo así lo determinan, puede dar indistintamente historia, civismo y geografía; tres horas por semana en cada una hasta que complete las 21 horas del

nombramiento. Esta situación que parecía problemática en principio, fue superada pues las materias antes referidas pertenecen a la misma área de conocimiento, situación que permitió la incorporación de varios maestros que se encontraban en dicha situación.

Por otra parte el ingreso a Carrera Magisterial quedó restringido para aquellos profesores que tuvieran 15 faltas injustificadas en cada ciclo escolar, que tuvieran licencia sin goce de sueldo, cambio de actividad o docentes con acuerdo presidencial 754 y 529; que se refieren a trabajadores de licencia con goce de sueldo por enfermedad de las vías respiratorias o pulmonar, dichos acuerdos fueron establecidos el 27 de marzo de 1947 y el 26 de febrero de 1953 respectivamente.

La Carrera Magisterial se integró con cinco niveles. A, B, C, D, E en los que se podría ir avanzando con cada promoción, siempre y cuando se comprobara la permanencia requerida en cada nivel. y se alcanzaran los puntajes requeridos para la promoción o integración al programa.

Los factores a evaluar en el Programa de Carrera Magisterial son los siguientes:

- 1) Antigüedad: es decir los años de servicio.
- 2) El grado académico.
- 3) La acreditación de cursos de actualización.
- 4) La preparación profesional.
- 5) El desempeño profesional

Hasta aquí se ha expuesto el como apareció la Carrera Magisterial, como se fue estructurando y aplicando, que requisitos se necesitaban para ingresar y finalmente los elementos o factores que se evaluarían para cada promoción, más adelante se ahondará sobre este punto.

2.5. El SNTE ante el Programa de Modernización Educativa.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es el órgano legalmente constituido que se encarga de la defensa de los intereses económicos y comunes de los maestros. Pero ¿ cómo fue el proceso que llevó a la conformación del hoy más grande sindicato de México y América Latina ? No debemos de olvidar que los maestros de una u otra forma siempre se han visto inmersos en los procesos de cambio político y social de nuestro país. Basta mencionar que en tiempos de la Revolución Mexicana, al lado de los licenciados, lograron influir en importantes grupos sociales que se manifestaron en contra del *stato quo* establecido por el régimen porfirista. En este periodo destacan maestros como Pablo Torres Burgos quien junto con Emiliano Zapata lograron levantar a los pueblos de Morelos en contra del gobierno, Otilio Montaña que contribuyó a la redacción del Plan de Ayala, Antonio Villarreal que presidió la Convención de Aguascalientes en 1914, Manuel Chao que llegó a ocupar grados de importancia en las filas villistas y así otros.

Durante el siglo XIX la organización de los obreros se limitó a las sociedades mutualistas que legalmente no eran reconocidas, solo servían de ayuda entre sus miembros. Con la caída de Porfirio Díaz se perfiló la formación de las primeras organizaciones sindicales, muchas de ellas influenciadas por la corriente anarco-sindicalista que funcionó de 1906 a 1918 aproximadamente.⁹² Al finalizar la conflagración social al promulgarse la constitución de febrero de 1917 y debido a la alianza estratégica que el constitucionalismo, especialmente Alvaro Obregón, hizo con la Casa del Obrero Mundial , comenzaron a surgir organizaciones sindicalistas. Aunado a esto el desarrollo del capitalismo en nuestro país que

⁹² Gregorio Ortega. El sindicalismo contemporáneo en México. p. 10

permitieron a los obreros industriales crear sus primeros sindicatos, este proceso también estimuló la formación de organizaciones magisteriales. Los primeros sindicatos de maestros surgieron a nivel regional, destacan la Unión de Maestros de Sinaloa, la Liga de Maestros de Zacatecas, la Liga de Maestros de Durango, la Liga de Maestros Potosinos, la Asociación de Maestros de Veracruz, la Asociación de Maestros de Tlaxcala, entre otras. Es importante destacar que todas esas organizaciones comenzaron a trabajar con las recién formadas centrales obreras es el caso de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) creada en 1918 y en la cual existían varias agrupaciones de mentores.

Las luchas magisteriales siempre han observado dos líneas bien definidas tanto la cuestión salarial como laboral y la lucha por la hegemonía sindical, esto no quiere decir que estén separadas, sino que la primera casi siempre sirve como sustento de la segunda. Con respecto al primer punto ya desde 1871 Don Ignacio Manuel Altamirano afirmaba que los maestros de México estaban mal pagados y en 1921 José Vasconcelos se proponía elevar sus percepciones económicas.⁹³ Tocante al segundo en el presente apartado se irá definiendo la lucha por la hegemonía sindical.

Con el apoyo de Luis N. Morones en 1926 la CROM impulsó la fundación de la Federación Nacional de Maestros (FNM), siendo su primer secretario general Vicente Lombardo Toledano, pero esta federación no logró aglutinar a los maestros y si por el contrario surgieron varias otras agrupaciones de forma un tanto anárquica, por ejemplo en 1927 David Vilchis fundó la Unión de Maestros del Distrito Federal (UMDF) y el propio Lombardo creó la Federación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (FNTE) con sindicatos de maestros de varios estados.

⁹³ Luz Elena Galván. Op. Cit., p. 62

Otro gran intento por aglutinar al magisterio del país, lo llevó a cabo en 1932 el profesor Ramón G. Bonfil quien fungía como director federal en el estado de Jalisco, él mismo creó la Confederación Mexicana de Maestros (CMM) con la que realizó campañas de unidad y afiliación en todo el país. Pero no tuvo el éxito esperado pues dicha agrupación estaba estrechamente ligada a la política de la SEP que en ese momento dirigía Narciso Bassols, lo que generó enormes inconformidades entre sus agremiados.

No se puede dejar de mencionar a las agrupaciones de maestros de tendencia izquierdista por la gran influencia que esa corriente mundial tenía a causa del triunfo del bolchevismo en Rusia. Entre ellas destaca la Liga de Trabajadores de la Enseñanza (LTE) misma que tenía estrechas relaciones con el Partido Comunista Mexicano (PCM) en 1932, también importantes fueron la Federación de Maestros Socialistas del Distrito Federal (FMSDF) y el Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE) que en 1935 pretendían unificar a todos los maestros del país bajo los principios de la Revolución Mexicana y su programa educativo, de igual forma conminaban a sus miembros a luchar por sus demandas económicas y profesionales utilizando para ello los métodos del sindicalismo revolucionario: mitin, manifestación, paro y huelga. El FUNTE también pretendía combatir la posición oficialista de la Confederación Mexicana de Maestros.

Las agrupaciones con tendencia de izquierda surgieron principalmente por la crisis económica mundial del capitalismo de 1929-1934, y en pleno gobierno del presidente Cárdenas la agitación sindical alcanzó altos niveles. En 1935 el FUNTE y otras agrupaciones de maestros se fusionaron para dar origen a la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE) dirigida por el Profesor Rafael Herrera Ángeles y el profesor Gaudencio Peraza, esta nueva agrupación decidió unirse al Comité Nacional de

Defensa Proletaria (CNDP) mismo con el que participó en la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). En un nuevo intento de unificación del magisterio la CNTE convocó a un congreso nacional en febrero de 1937, del mismo surgió la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE) dirigida por Cándido Jaramillo. La FMTE acordó unirse a la CTM pero el propio Lombardo Toledano opinaba que "la organización de los maestros no era un socio proletario aceptable".⁹⁴

La no aceptación de la FMTE causó problemas hacia dentro de la CTM y en su cuarto congreso celebrado en 1937 el Partido Comunista decidió salirse de la confederación. Para contrarrestar los problemas entre la CTM y el PCM en 1938 se decidió formar el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), hecho acertado para la unificación del magisterio pues logró mantenerse independiente del Estado y en estrecha relación con sindicatos de obreros y campesinos.

Mucho se luchó para consolidar el STERM, pero en 1940 el sindicato se dividió, la corriente de izquierda eligió a Hermenegildo Peña, que pertenecía al PCM, y la corriente de derecha formó dos agrupaciones el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza (SNATE) y el Frente Nacional Revolucionario de Maestros de México (FNRMM). Poco más tarde éstos gremios se verían favorecidos con el arribo a la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

Desde su llegada a la presidencia Ávila Camacho pretendió terminar con las pugnas entre los sindicatos de maestros, pero en un principio, lejos de lograr la unidad solo consiguió que los maestros se separan mas. Así para 1942 existían cuatro organizaciones magisteriales que se disputaban la representación nacional : el SNATE, El STERM, el

⁹⁴ John Britton. Educación y radicalismo en México: Los años del cardenismo 1934-1940. p. 99

Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE) y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), estos dos últimos aparecieron en 1941 cuando el gobierno avilacamachista quiso unificar al magisterio. Cabe aclarar que el primero tenía tendencia oficialista en conexión con el secretario Octavio Vejar Vázquez, y el otro tenía una estrecha relación con el PCM.

Ante la falta de eficiencia del secretario Vejar para la unión del magisterio, el presidente Ávila Camacho decidió sustituirlo por Jaime Torres Bodet que ocupó la SEP en septiembre de 1943.

Después de un largo periodo de anarquía y de pugnas por el poder entre los sindicatos de maestros, y con la intermediación del secretario Torres Bodet se llevó a cabo la unificación definitiva del magisterio en un congreso celebrado del 24 al 30 de diciembre de 1943. Es pertinente aclarar que el SNTE nació por el acuerdo político de los cuatro sindicatos de maestros que tenían mayor representatividad a nivel nacional ; el SUNTE, el STERM, el SMMTE y el SNATE, a su vez estas organizaciones tenían relaciones externas con la CTM, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Es decir el SNTE nació con gran fuerza y vigor auspiciado por el propio régimen y su partido el PRM. Además el objetivo central de la intervención del gobierno fue desmembrar a los grupos de izquierda que existían en el magisterio, así como terminar con la educación socialista que sería sustituida por “la escuela del amor y más tarde con mayor inteligencia por la escuela mexicana”.⁹⁵

El primer secretario general del SNTE fue el profesor e historiador Luis Chávez Orozco, pero las pugnas entre las corrientes política desde su nacimiento continuaron, lo cual

⁹⁵ Aurora Loyo Brambila. El movimiento magisterial de 1958 en México. p. 17

dificultó la verdadera unidad. Para 1949 durante la secretaría general de Jesús Robles se inició una política de corrupción sindical y de entreguismo hacia el gobierno. Este hecho corresponde a la charrificación del movimiento obrero en todo el país, la derechización del PRI y del gobierno que estaban a tono con el imperialismo de los Estados Unidos. De esa forma durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdés y de Adolfo Ruiz Cortines el Estado se dedicó a golpear y perseguir a la izquierda sindicalista y a “entronizar a una Camarilla de líderes apatronados, gobernistas y antidemocráticos”.⁹⁶

La crisis económica de los años cincuenta y la falta de democracia hacia el interior del SNTE fueron causas de la movilización magisterial de 1956 en la sección 9 encabezada por el profesor Othón Salazar Ramírez, dicha movilización fue la primera en disidencia con el grupo que controlaba al gremio magisterial. En cierta forma lograron mejoras salariales y democratización de la sección 9 del D.F. , surgió hacia adentro del SNTE el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM). El movimiento democrático tuvo su desenlace en 1960 con la represión de que fueron objeto la dirigencia de la sección 9.

Los años posteriores a 1960 fueron de aparente calma para la corriente democratizadora del magisterio, solo surgieron algunos movimientos locales como el de Chihuahua que no pudieron prosperar por la oposición de los grupos progubernistas.

En 1971 fue electo para secretario general Carlos Olmos Sánchez en el IX Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en dicho evento se acordó realizar demandas salariales de más de 100% para el magisterio nacional. Las movilizaciones fueron encabezadas por el MRM y el Frente Magisterial Independiente Nacional (FMIN), los que convocaron a paros nacionales para septiembre de 1972, pero el día 22 de ese mismo año Eloy Benavidez y

⁹⁶ Gerardo Peláez. Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. p. 57

Carlos Jonguitud Barrios irrumpieron en las oficinas del Comité Ejecutivo Nacional desconociendo al secretario Olmos Sánchez. Este acto fue legalizado con la elección de Eloy Benavidez a la secretaria general.

En 1974 tomó la secretaría general Jonguitud Barrios y formó la Corriente Vanguardia Revolucionaria (VR). El nuevo grupo en el poder se dedicó a impulsar un sindicalismo de total apoyo al gobierno y a su partido, esto sin duda valioso para el Estado en un momento en que aun se encontraban frescos los acontecimientos de 1968, pues no olvidemos que Luis Echeverría se había comprometido a diseñar un nuevo proyecto educativo que respondiera a las demandas de la población y teniendo controlado al magisterio con VR la instrumentación de la política educativa sería más fácil de elaborar.

El apoyo que el SNTE otorgó al Estado no fue solo en la cuestión educativa pues a partir de 1972 se convirtió en el más activo promotor electoral del PRI, siendo el mismo sindicato trampolín electoral de muchos cuadros del gobierno. Sin lugar a dudas Vanguardia Revolucionaria significó el más efectivo control hacia el magisterio y el mayor contubernio entre SNTE-PRI-GOBIERNO.

Durante el sexenio de Luis Echeverría la posición política del SNTE fue inmejorable, pero ya durante la administración de José López Portillo a consecuencia de la reforma administrativa en todo el gobierno se comenzó a desmembrar el poder vertical del SNTE y por tanto de VR. Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid declaró que llevaría hasta sus últimas consecuencias la descentralización educativa, el presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria, que para entonces era gobernador en San Luis Potosí se pronunció en contra de tal medida.

hacia el año 1988 VR ya mostraba signos de debilitamiento, aunado a esto coincidió la elección presidencial y el cambio en un alto número de comités seccionales en el SNTE. Esta situación coyuntural que junto con la contracción salarial durante el gobierno de Miguel de la Madrid propiciaron la movilización magisterial de 1989, en la que los maestros exigían aumento salarial de 100% y la pronta democratización del sindicato. De ese movimiento surgió la renuncia de Jonguitud Barrios a la presidencia vitalicia de VR; con ello la virtual desaparición de dicha corriente. En los últimos días de abril de 1989 solicitó licencia el secretario general del SNTE Refugio Araujo del Ángel y en el consejo nacional del gremio magisterial fue electa Elba Esther Gordillo Morales quien inició una serie de negociaciones para que la disidencia magisterial aglutinada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) tuviera cabida y participación en los comités ejecutivos seccionales y en el propio comité ejecutivo nacional, para de esa forma terminar con las movilizaciones magisteriales.

Sin lugar a dudas las negociaciones que se llevaron a cabo durante la movilización de maestros sirvieron en gran medida para allanar el camino al proyecto de reforma educativa que ya se había planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ya que se necesitaba de la voluntad política del magisterio para no entorpecer dicho proceso. A cambio a los maestros se les proporcionó el Programa de Carrera Magisterial del cual el tiempo se encargará de probar sus alcances y/o limitantes.

CAPITULO III.

LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA CARRERA MAGISTERIAL Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

3.1. El financiamiento de la Carrera Magisterial

Para la sociedad la importancia de la educación es incuestionable pues sus servicios benefician al conjunto social y se sintetizan en beneficio del individuo al proporcionarle una mayor capacidad de desarrollo e integración a la sociedad. De ahí la importancia que reviste la decisión gubernamental de proporcionar más y mejores servicios educativos. Así en el caso de los países menos desarrollados el financiamiento del sector educativo constituye un elemento de gran importancia en el esfuerzo financiero total del país, ocasionado la mayoría de las veces por la falta de recursos. En el caso concreto de México la actividad educativa debería sustentar el propio proceso de desarrollo nacional, el cual debido a política erróneas o a la mala administración de los recursos no ha brindado los resultados esperados. Por lo tanto para tratar de sustentar lo afirmado es necesario observar las tendencias y variaciones que han tenido los recursos destinados a la educación partiendo de los gobiernos posrevolucionarios y hasta nuestros días pues los grandes cambios en el SEM no van precisamente de la mano con el gasto público, y sí por el contrario el sector educativo ha estado supeditado a diversas causas que nada tienen que ver con la cuestión educativa, en particular se hace referencia a políticas económicas o a estilos de gobernar. En México, según Vincent Padgeh, las tendencias han variado como un péndulo: a la izquierda los gobiernos revolucionarios sociales comprometidos con las masas o que las utilizan , a la

derecha los gobiernos conservadores comprometidos con grupos específicos de poder, después de 1940 casi siempre industriales, y los de centro que pueden variar a uno u otro lado.⁹⁷ Así derroteros económicos y formas de gobernar según el presidente en turno han determinado la cantidad de recursos que se destinan al SEM.

La primera etapa se puede ubicar de la fundación de la SEP hasta el fin de la educación socialista, en ésta el gasto del gobierno creció de forma constante y aunque hubo disparidades entre lo presupuestado y lo ejercido aún así la tendencia fue clara hacia el ascenso en los recursos destinados a la educación.

Durante el gobierno del presidente Obregón el déficit fiscal y los problemas financieros eran una realidad pero pese a esos problemas el gasto en educación siempre aumentó. Ya durante la administración del presidente Calles y durante el Maximato fue notable la tendencia al crecimiento tal vez por que la pareja José Manuel Puig y Moisés Sáenz como secretario y subsecretario de educación fueron fieles ejecutores de la política populista del presidente Elías Calles. En esa época se buscaba legitimar a los caudillos revolucionarios ofreciendo a las masas más educación. De esa forma gran parte del gasto en educación se destinaba a la construcción de escuelas rurales y en las ciudades en los barrios obreros y populosos, por ejemplo los planteles rurales pasaron de 1044 en 1924 a 3459 en 1929 y la proporción del gasto de la SEP en el mismo período paso de 8.8 a 26.3.⁹⁸ Aun durante la depresión económica de los años treinta el apoyo a la educación siguió su tendencia a la alza.

⁹⁷ Tomado de los apuntes en clase de la materia Política y Administración Pública, del profesor Francisco Muro González. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1988

⁹⁸ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 248

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas el gobierno prometió incrementos constantes al presupuesto de la SEP, y a pesar de los logros alcanzados en su gestión no fueron suficientes para las metas previstas ya que los gastos en economía, defensa y administración consumían la mayoría de los recursos, quedando para educación menos de lo presupuestado originalmente, sin embargo los recursos para la educación seguían aumentando, pero la calidad en el servicio educativo parece que no mejoró.

La segunda etapa se puede ubicar a partir del gobierno del presidente Ávila Camacho durante el cual la tendencia en el gasto educativo fue a la baja sobre todo en relación al presupuesto ejercido pues se inflaban las cifras anunciadas en el presupuesto y lo que se gastaba era mucho menos. Posiblemente dicha disminución tuvo que ver con el esfuerzo financiero que se hizo durante los años de la segunda guerra mundial en que participó México. La regresión en el gasto destinado a la educación se observó mas nitidamente en la administración del presidente Miguel Alemán el cual redujo drásticamente los recursos destinados a ese rubro social. Esto se puede constatar porque durante dichos sexenios la construcción de escuelas en el medio urbano como rural se detuvo mientras que la demanda por el servicio educativo iba en aumento.

Durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines el gasto educativo se incrementó ligeramente sobre todo por presiones sociales y del gremio de maestros, pero los recursos se destinaron a gastos nominales de los mentores y en abrir nuevos espacios para la demanda social por educación primaria y secundaria, contenida durante las dos anteriores administraciones, pero sin construir nuevos edificios ni equipar los existentes. Lo que es de destacarse es que gran parte de los gastos nominales eran destinados a maestros que estaban

ocupados en actividades totalmente distintas a la labor docente, es decir comisionados en menesteres sindicales o políticos, que en forma directa perjudicaban a la educación.⁹⁹

Para finales del sexenio del presidente Ruiz Cortines se puede ubicar la tercera etapa pues la tendencia conservadora en el gasto educativo comenzó a disminuir pues los presupuestos y aún lo ejercido en el gasto comenzó a elevarse pero más para efectos de propaganda política que de ejercicio presupuestal sano. Este tipo de tendencia tuvo su momento más álgido durante la administración del presidente Díaz Ordaz durante la cual la demagogia de su discurso no correspondía a los gastos reales que se hacían, mientras que la demanda social por educación iba en aumento. "Asimismo, si se toman en serio las referencias frecuentes que Torres Bodet hacía acerca del apoyo que tenía que pedir al presidente López Mateos para poner en práctica ciertos programas, como el de los libros de texto gratuitos o para que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) dispusiera a tiempo de los recursos asignados, es posible que el problema principal no estuviera en la SEP. Al parecer el secretario de Educación Pública del presidente Díaz Ordaz, Agustín Yáñez no tenía la misma entereza que Torres Bodet ni el apoyo del presidente para presionar al poderoso secretario de Hacienda y Crédito Público de aquellos dos gobiernos, don Antonio Ortiz Mena".¹⁰⁰

Durante el gobierno del presidente Echeverría el gasto real en educación se volvió a elevar, posiblemente por las presiones sociales y políticas después de los acontecimientos de 1968. En 1971 el presupuesto para educación fue de 25.5% del total del gasto federal y en

⁹⁹ José Angel Ceniceros. Economía de la educación, p. 52

¹⁰⁰ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 254

1972 bajó a 18% , la tendencia era ajustar lo presupuestado con lo ejercido, (como lo muestra el cuadro 1)

CUADRO 1. GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL EN EDUCACIÓN, EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO FEDERAL 1965 - 1976.

Presidente	Año	Presupuesto		Variación
		autorizado	ejercido	
Díaz Ordaz	1965	25.6	11.1	- 14.5
	1966	25.7	14.5	- 11.2
	1967	26.1	12.9	- 13.2
	1968	26.8	14.1	- 12.7
	1969	27.7	14.2	- 13.5
	1970	28.3	14.8	- 13.5
Echeverría	1971	25.5	15.9	- 9.6
	1972	18.0	14.4	- 3.6
	1973	15.0	14.0	- 1.0
	1974	15.6	14.4	- 1.2
	1975	14.7	14.8	0.1
	1976	14.4	14.4	0.0

FUENTE: Carlos Ornelas. *El Sistema Educativo Mexicano*. México, F.C.E. 1995, p. 250

El gasto del gobierno echeverrista tenía como propósito central reconquistar la confianza de las clases medias después de la línea dura mostrada por el anterior gobierno y por otra parte tratar de frenar la migración a las ciudades, ofreciendo servicios varios en las zonas rurales.

En el caso de los salarios de los maestros en 1976 se alcanzaron cifras históricas, que se mantuvieron también durante la gestión del presidente López Portillo pero sostenidas

principalmente con recursos del exterior obtenidos por la euforia de los recursos petroleros que enardeció a todo el país, incluso al sector privado que también aumentó su deuda. Para 1981 los precios del energético se desplomaron y la deuda aumentaba sin control a causa de los proyectos que estaban en marcha, además la devaluación del peso inició un deslizamiento que al parecer no se ha terminado

Parece ser que hasta principios de los ochenta el gasto en educación no respondió a ningún patrón sistemático ni a objetivos de planificación económica y social, y que se movía de acuerdo a otros requerimientos, por ejemplo de mano de obra o algún otro criterio.¹⁰¹ Pero la cuestión aun más grave es que el monto del gasto educativo fueron parte de un proceso de decisiones políticas y no de planeación moviéndose de acuerdo a intereses, por ejemplo del sector empresarial que presionaba para implementar programas de adiestramiento técnico para la formación de mano de obra, bien por intereses populistas de grupos políticos o por el simple estilo del presidente en turno.

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado trató de reorganizar la economía y el gobierno, la primera con el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) y al segundo con una campaña moralizadora para detener el desprestigio dejado por la corrupción durante la administración lopezportillista. El sexenio transcurrió en medio de una agobiante crisis económica que afectó no solo al sector educativo sino a todo el país el cual tuvo nulo crecimiento. Ya durante el sexenio salinista los problemas de la deuda, entre otras cosas posibilitaron las movilizaciones magisteriales, además del resurgimiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (la CNTE) y la creación de varios

¹⁰¹ Mario Brodersohn y Ma. Ester Sanjurjo. Financiamiento de la educación en América Latina. p. 51

sindicatos universitarios independientes, que demandaban mejores salarios para sus agremiados.

La deuda se renegotió y los aparentes logros económicos posibilitaron la inyección de mayores recursos para el SEM en su conjunto. Para 1992 después de la firma del ANMEB y la promulgación de la nueva Ley Federal de Educación en marzo de 1993, el gasto destinado al sector educativo creció sobre todo en educación básica, donde se destinaron recursos para la operación y cobertura del subsistema, además para el cumplimiento de los compromisos contraídos en el acuerdo nacional de mayo de 1992 en relación a la *revaloración de la función magisterial* en los siguientes apartados:

a) Formación del maestro: como resultado de la federalización los planteles dedicados a la formación de maestros pasaron a formar parte de las jurisdicciones estatales para que se integraran subsistemas por cada estado. Para responder a las necesidades inmediatas se promovió el establecimiento de un programa emergente de actualización del maestro con miras a que se fortaleciera en el corto plazo los conocimientos del maestro para el mejor desempeño de su función. El gobierno federal se encargó de hacer llegar los materiales así como el apoyo presupuestal y logístico para que los gobiernos de los estados emprendieran los programas emergentes de actualización para el ciclo escolar 1993-1994 en sus respectivas entidades.¹⁰² De igual forma para dar continuidad a la capacitación de los docentes se puso en marcha a partir de 1995 el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (PRONAP), cabe destacar que la meta para el año 2000 es de 500 Centros de Maestros, de los cuales a septiembre de 1997 se pusieron en funcionamiento aproximadamente 340 a nivel nacional.

¹⁰² Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. Op. Cit., p. 27

b) Salario profesional: mismo que desde la negociación del ANMEB fue determinado por el propio SNTE, quedando entre tres y cuatro salarios mínimos generales del país.

c) La carrera magisterial: este instrumento de promoción del magisterio empezó a funcionar desde 1993 y en su primera vertiente ingresaron al sistema 450 mil docentes frente a grupo, de supervisión y de labores técnico-pedagógicas.¹⁰³ Para 1997 durante la sexta etapa, cabe aclarar que las etapas o períodos de evaluación transcurren del primero de septiembre al 31 de agosto de cada ciclo escolar, "El programa de carrera magisterial continuó operando como mecanismo de promoción horizontal para estimular la preparación y desempeño profesional de aproximadamente 620 mil docentes, cifra que equivale a 85% de las solicitudes presentadas y a 60% de la demanda potencial como parte del compromiso del gobierno de la república para incrementar los ingresos del magisterio hasta el límite de sus posibilidades".¹⁰⁴

Después del diagnóstico dado a conocer en el ANMEB en 1992 sobre el estado y la baja calidad de la educación básica, se han canalizado mayores recursos especialmente a través de la partida presupuestal XXV, dicho ramo se refiere a las Aportaciones para la Educación Básica a los Estados y al Distrito Federal, asignación que surgió del proceso de federalización de la educación.

En México según los datos estadísticos de los informes de gobierno, la educación debería de caminar bien, pues el gasto ejercido en dicha actividad presenta una marcada

¹⁰³ Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. México, Poder Ejecutivo Federal. 1993. p. 131

¹⁰⁴ Ernesto Zedillo Ponce de León. Tercer Informe de Gobierno. México, Poder Ejecutivo Federal. 1997. p. 83

tendencia a la alza. Así por ejemplo en los últimos 21 años los montos del gasto federal en educación básica son los siguientes:

CUADRO 2. GASTO EJERCIDO EN EDUCACIÓN BÁSICA 1977 - 1997 (cifras en millones de pesos)

1977- 35.7	1982- 192.9	1987- 429.1	1992- 17 656.0
1978- 41.4	1983- 230.1	1988- 4 785.8	1993- 24 186.6
1979- 56.3	1984- 355.7	1989- 6 086.9	1994- 28 256.9
1980- 74.0	1985- 586.1	1990- 8 763.8	1995- 40 685.2
1981- 122.5	1986- 933.4	1991- 12 277.3	1996- 56 490.7
			1997- 71 771.4

FUENTE: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Tercer Informe de Gobierno* : 1997, México, Poder Ejecutivo Federal, anexo estadístico p. 195

Aunque los presupuestos y los gastos en educación básica han aumentado, también es cierto que la demanda se ha incrementado, sobre todo a partir de 1993 año en que se integró la educación secundaria como parte del nivel básico.

Después de mayo de 1992 fecha en que se firmó el ANMEB. Dentro del presupuesto asignado a la educación básica, parte se destina al programa de Carrera Magisterial, pero hasta ahora los montos asignados a su operación son desconocidos y solo se podrán analizar en el momento en que se hagan del conocimiento público por que desde la aparición del sistema de promoción horizontal, esos datos se han manejado en estrecha confidencialidad por parte de la Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Aún así, según las cifras antes presentadas los resultados son halagüeños por que en el país, del total de docentes que fluctúa alrededor de 1 millón de maestros, según el tercer informe de

gobierno del presidente Zedillo, 620 mil ya se encuentran incorporados al sistema de carrera magisterial. Para el resto de mentores algunas de las causas por las que no se han incorporado al programa, pueden ser las siguientes:

- 1.- Porque no cuentan con nombramiento definitivo (clave 10)
- 2.- Porque poseen el código 95 (clave de interinato ilimitado), pero su plaza tiene propietario
- 3.- En el caso de secundarias varios profesores no cuentan con la clave de 19 horas que corresponde a la plaza inicial. Es decir tienen varias claves que les imposibilita el ingreso a la carrera magisterial
- 4.- No cumplen con el grado académico o la antigüedad, es decir los años de permanencia frente a grupo requeridos para incorporarse al programa

A continuación se muestra el caso de dos profesoras que se incorporaron a la carrera magisterial durante la primera etapa que correspondió al ciclo escolar 1993-1994. Destaca en primer plano que en los dos ejemplos cubren el requisito de ingreso al poseer nombramiento de plaza inicial con 19 horas (véase en los comprobantes de pago de la SEP, el espacio donde dice clave presupuestal, en la primera serie de números).

El caso "A" ingresó al sistema a partir del 1° de septiembre de 1993. El beneficio económico obtenido se muestra en el desglose de percepciones y descuentos, antes de incorporarse a Carrera Magisterial en el concepto 07 (sueldos compactos) percibía \$ 494. 95 y ya incorporada al esquema el ingreso aumentó a \$ 605. 62 como se muestra en el concepto 7A (sueldos compactos de los niveles de carrera magisterial) la diferencia es de \$ 110. 67 , pero en este primer caso el comprobante de pago anterior a la integración al

sistema muestra la leyenda (incluye diferencia por incremento 16 de mayo) y al no especificar la clave o el monto de la diferencia se sobrentiende que va integrado al concepto 07 de percepciones.

CASO A

02365935 COMPROBANTE		NOMBRE		FILIACTION		D		023659398	
PARA EL EMPLEADO		11007135219.0 E0362004489		15-JUN-93		3900009DESJ2840			
		CLAVE PRESUPUESTAL		FECHA DE PAGO		DISTRIBUCION DE CHEQUES			
		01-JUN-93 15-JUN-93		N \$751.81M		\$63.78 N \$688.03			
		PERIODO DE PAGO		PERCEPCIONES		DESCUENTOS		LIQUIDO	
DESGLOSE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS									
07	494.95	04	35.15	E9	142.50	58	-4.94	01	11.85
02	-32.25	04	-19.76	E5	3.60	13	8.07	39	19.47
44	20.42	38	16.62	E6		2	.12	SC	7.86
77	-3.95								
INCLUYE DIFERENCIAS POR INCREMENTO 16 DE MAYO									
CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE

Fuente: Comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa la percepción en el concepto 07, anterior a la puesta en marcha del programa de Carrera Magisterial en junio de 1993.

023677485 COMPROBANTE		NOMBRE		FILIACTION		D		024278853	
PARA EL EMPLEADO		11007135219.0 E0362004489		15-SEP-93		3900009DESJ2840			
		CLAVE PRESUPUESTAL		FECHA DE PAGO		DISTRIBUCION DE CHEQUES			
		01-SEP-93 15-SEP-93		N \$651.03N		1103.37 N \$747.71			
		PERIODO DE PAGO		PERCEPCIONES		DESCUENTOS		LIQUIDO	
DESGLOSE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS									
01	-26.42	05	3.00	E4	27.55	13	8.07	39	19.47
44	20.42	38	16.62	E5	3.05	2	.12	SC	7.86
58	-6.05	77	-3.95	7A	605.32	3A	136.70	02	-38.47
04	-12.82	17	-15.05						
INCORPORACION NUEVA TARIFA 1-3-B JULIO 1993									
CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa la incorporación al programa de Carrera Magisterial en el concepto 7A, a partir de septiembre de 1993.

En el caso "B" se incorporó al sistema a partir del 1° de marzo de 1994 y de igual forma que en el caso A, antes de integrarse a la Carrera Magisterial en el concepto 07 percibía el total de \$ 470. 82 , pero ya incorporada al programa en el concepto 7A percibió \$ 637. 53 la diferencia es de \$ 166.71. Contrariamente al primer caso en éste se observa un incremento mayor, pero seguramente la disparidad se debió a los ajustes en las tarifas impositivas que se hacen al inicio de cada año fiscal o bien por cambios en políticas internas del propio programa.

CASO B

04047296 COMPROBANTE		NOMBRE		FILIACIÓN		3 B		040472964	
PARA EL EMPLEADO		11007135219.0 E0362005934		28-FEB-94 39000370ES02840					
		CLASE PRESUPUESTAL		FECHA DE PAGO		DISTRIBUCIÓN DE CHEQUES			
		16-FEB-94 28-FEB-94 N		\$733.75 N		\$72.30 N		\$628.45	
		PERIODO DE PAGO		PERCEPCIONES		DESCUENTOS		LIQUIDO	
DESCRIPCION DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS									
07	470.82	39	19.47	53	16.62	53	-4.70	50	7.351
44	20.42	T3	8.07	E9	137.27	E5	2.90	51	-8.22
45	5.05	32	13.77	57		52	.51	01	-18.701
02	-29.56	04	-9.85	77					
FAVOR DE NO DOBLAR NI MUTILAR EL CHEQUE									
CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa en el concepto 07 la percepción anterior a la incorporación al programa de Carrera Magisterial en febrero de 1994.

COMPROBANTE PARA EL EMPLEADO		NOMBRE		FECHA DE PAGO		040583523			
11007133219.0 E0362000234		15-MAR-94		3384009DES0284D					
CLAVE PRESUPUESTAL		FECHA DE PAGO		INCORPORACION DE CARRERAS					
01-MAR-94 15-MAR-94		15.03.201		3112.52		3755.63			
PERIODO DE PAGO				PERCEPCIONES		DESCUENTOS		LIQUIDO	
DESCGLOSE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS									
39	19.47	33	16.02	5c	-0.37	SC	7.96	44	20.42
TE	8.07	25	2.90	51	-3.22	46	3.05	22	13.77
57	-4.32	74	437.52	MAR 13 1994			-30.92	22	-39.56
64	-13.12	77	-3.03						
CLAVE	FECHA DE PAGO	CLAVE	FECHA DE PAGO	CLAVE	FECHA DE PAGO	CLAVE	FECHA DE PAGO	CLAVE	FECHA DE PAGO

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa en el concepto 7A la percepción después de la incorporación al programa de Carrera Magisterial en marzo de 1994.

Finalmente la comparación se hace con tres profesores el "caso 1" corresponde a un profesor con clave de 19 horas no incorporado al Programa de Carrera Magisterial, el "caso 2" es la misma profesora del anterior caso B, pero que no ha podido avanzar al siguiente nivel de la carrera y el "caso 3" de igual forma corresponde al pasado caso A, pero dicha maestra ya se incorporó al nivel "B" de la propia carrera magisterial.

CASO 1

80906442894		11007029919.0 E0362000242		3384009DES0284D					
15-MAY-98		01-MAY-98 15-MAY-98		\$1412.24		\$144.57		\$+1267.67	
DESCGLOSE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS									
PERCEPCIONES					DESCUENTOS				
CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE
07	+1043.57	38	+25.17	58	-10.43	01	-9.82		
39	+25.17	44	+30.87	02	-63.78	04	-21.26		
46	+4.27	E9	+146.30	77	-3.95	51	-35.33		
SC	+116.37	Q1	+19.47						
E2	+1.05								

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. se observa en el concepto 07 la no incorporación al programa de Carrera Magisterial, mayo de 1998.

CASO 2

80926179054		11007135219.0 E0362005934		3384009DES0284D	
15-MAY-98	01-MAY-98	15-MAY-98	\$1785.82	\$593.06	\$+1192.76

COMPROBANTE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS

PERCEPCIONES				DESCUENTOS			
CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE
7A	+1387.00	38	+25.17	58	-13.87	01	-149.24
39	+25.17	44	+30.87	02	-85.95	04	-28.65
46	+4.27	EA	+147.72	77	-3.95	53	-25.00
SC	+116.37	Q3	+36.10	03	-286.40		
T3	+9.50	E5	+2.90				
E2	+0.75						

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa en el concepto 7A la permanencia en el primer nivel de Carrera Magisterial, mayo de 1998.

CASO 3

COMPROBANTE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS

80915026993		11007135219.0 E0362004489		3384009DES0284D	
15-MAY-98	01-MAY-98	15-MAY-98	\$2234.47	\$531.85	\$+1702.62

COMPROBANTE DE PERCEPCIONES Y DESCUENTOS

PERCEPCIONES				DESCUENTOS			
CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE	CDGO	IMPORTE
7B	+1808.80	38	+25.17	58	-18.08	01	-250.80
39	+25.17	44	+30.87	02	-112.74	04	-37.58
46	+4.27	EB	+149.62	51	-112.65		
SC	+116.37	E5	+3.60				
Q5	+60.80	T3	+9.50				
E2	+0.30						

Fuente: comprobante de percepciones y descuentos SEP. Se observa en el concepto 7B la incorporación al segundo nivel de Carrera Magisterial, mayo de 1998.

Entre el caso 1 y el 2 la diferencia económica se observa en los conceptos 07 y 7A en cuyo ejemplo es de \$ 343. 43 , entre el mismo caso 1 y el 3 que ya observa el concepto 7B la diferencia económica es de \$ 765. 23 . De igual forma la comparación entre los casos 2 y 3 la disparidad en las percepciones es de \$ 421. 80 , a pesar que como ya se observó en la primera comparación hecha, las dos profesoras se incorporaron al sistema de Carrera Magisterial durante la primera etapa en el ciclo escolar 1993-1994.

Como se puede observar existen grandes inequidades entre las captaciones económicas de los tres anteriores casos, y la mayoría de las veces dichas disparidades nada tienen que ver con la calidad del trabajo docente pues por falta de oportunidad muchos maestros se quedan al margen de la participación, sin que esto quiera decir que no cumplen cabalmente con su tarea educativa, ya que posiblemente las políticas de ingreso estén fallando, no por problemas en la operación del propio programa, sino sobre todo por el tortuguismo en los trámites de basificación de muchos maestros. En este punto uno de los problemas son los permisos sin goce de sueldo tramitados a instancia del SNTE que tienen muchos maestros que no están en activo y que de alguna forma entorpece el trabajo administrativo, pues en muchos casos se desconoce su situación, se ha dado el caso de que algunos ya han fallecido. Por lo que a la promoción o en su caso la incorporación al programa corresponde el mecanismo encargado de la evaluación de los docentes es el Órgano Escolar de Evaluación (O.E.E), que funcionan en cada centro de trabajo. Dicho órgano en ocasiones se sujeta a los vicios de los directores (as) en las escuela ya que se llevan a cabo prácticas de amiguismo hacia algunos profesores que están acorde con la autoridad, y en caso contrario de revanchismo con aquellos profesores que no comulgan con el tipo de política de la autoridad

en cada plantel, ésta afirmación no pretende demeritar el trabajo de buenos maestros que por méritos propios avanzan en los niveles de carrera magisterial.

Para el programa de Carrera Magisterial en sus distintos niveles A, B, C, D, E existen diferencias económicas que tienen que ver con los estímulos asignados a los maestros según la antigüedad, el nivel de preparación, el grado académico, la acreditación de los cursos de actualización y el desempeño profesional. Para poder entender mejor esta situación en el siguiente apartado se analizarán los elementos de evaluación y la promoción en los niveles de la propia carrera magisterial.

3.2. Los criterios de evaluación del programa de Carrera Magisterial.

Desde el punto de vista de la administración de personal “una promoción implica un cambio de asignación de un puesto inferior a otro de nivel superior en la organización”.¹⁰⁵ La promoción permite a la organización utilizar mejor el talento y habilidad que desarrolla el empleado con su experiencia y la capacitación, a la vez que sirve de incentivo para los trabajadores. Entonces se puede decir que un sistema de promociones es aquel en el que se encuentran delineados los canales a través de los cuales se da el ascenso del personal, de igual forma toda promoción tiene ciertas reglas o criterios de evaluación para medir el desempeño profesional de los participantes.

¹⁰⁵ J. Chruden; Herbert. Administración de personal. p. 373

En el caso del programa de Carrera Magisterial se permite la promoción horizontal, aumentando los ingresos del docente sin que cambie de actividad. Además el sistema no afecta los derechos laborales ni el actual sistema escalafonario de la SEP. De igual forma como la Carrera Magisterial busca elevar la calidad de la educación y el mejoramiento en las condiciones de vida del maestro, se ha implementado un sistema permanente de promociones que tiene como fin premiar el mejor desempeño profesional.

Como ya se mencionó con anterioridad el programa de CM evalúa los siguientes factores: la antigüedad, el grado académico, la preparación profesional, la acreditación de los cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio y el desempeño profesional.

A continuación se explicará en qué consiste la evaluación de cada factor y la forma como se logra el ascenso en los propios niveles de la propia Carrera Magisterial:

1) **La antigüedad.** Se considera como los años de servicio docente desempeñados en educación básica, sea en el sistema federal o estatal. Para que los maestros tengan derecho a acceder al Nivel "A", es decir aprobar el factor para entrar al programa, necesitan como mínimo 2 años en el servicio si es que son egresados de normal superior o equivalente pero titulados, en el caso de no estar titulados necesitan 3 años mínimamente. De igual forma este factor va incrementando su puntaje de acuerdo al número de años que vayan acumulando en el servicio docente, cabe aclarar que la máxima puntuación es de 10 la cual se asigna a maestros con 27 o más años de servicio.

2) **Grado académico.** Se refiere a la acreditación documental de los grados académicos que hayan adquirido los docentes (licenciatura, maestría o doctorado). Mención especial merece el grado académico pues entre mayores sea los estudios, en la misma proporción será la

oportunidad de avanzar en los niveles de la CM. Así por ejemplo en las secundarias los profesores con normal superior o equivalente (IPN, UNAM, UPN y todas las instituciones de educación superior de las entidades federativas con reconocimiento oficial) pueden iniciar la carrera en el nivel "A", con estudios de maestría se colocan directamente en el nivel "B" y con doctorado se ubican automáticamente en el nivel "C", siempre y cuando obtengan los mas altos puntajes en la evaluación. Cabe señalar que en este caso los grados de maestría y doctorado deberán de ser otorgados por instituciones formadoras de maestros con reconocimiento de validez oficial.¹⁰⁶ Es pertinente aclarar que los puntajes de este factor van de 9 a 15 puntos según el grado académico; el menor puntaje se les asigna a los profesores con 75% de créditos del programa de normal superior o equivalente así como a los maestros que hayan cubierto el programa y que no tengan título, y el más alto puntaje corresponde al grado de doctor titulado.

3) *Preparación profesional.* Este factor se refiere a la capacidad académica así como el grado de actualización que tienen los maestros con respecto a la asignatura que imparten. "Con tal propósito se evaluarán los conocimientos fundamentales que se requieren para la práctica docente en el subsistema que corresponda y en su caso también en la especialidad".¹⁰⁷ Para la evaluación de dicho factor, sea para ingreso o promoción, se llevará a cabo por la autoridad educativa en cada entidad de acuerdo a los lineamientos de la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Los maestros son ubicados según el nivel, la modalidad en su caso la especialidad y el grado en que laboran.

¹⁰⁶ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. *Prontuario educación secundaria*, p. 11

¹⁰⁷ "La carrera magisterial nuevo mecanismo de promoción del magisterio", *Educar, la revista de educación*, p. 114

La evaluación del factor preparación profesional lleva a cabo en el mes de marzo de cada año. "La aplicación y calificación será responsabilidad de las autoridades educativas en cada entidad, con base en la normatividad establecida por la SEP. **Toda la información referida a dicha evaluación, así como sus resultados son de carácter estrictamente confidencial**".¹⁰⁸ Es importante mencionar que al factor preparación profesional le corresponden 25 puntos que se otorgan de acuerdo a la calificación obtenida en el examen antes mencionado, tomando en cuenta el resultado más alto del grupo de dictaminación en que se participó.

4) *Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación profesional del magisterio.* Uno de los objetivos de la Carrera Magisterial es reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio.¹⁰⁹ Para estar acorde con el nuevo plan y programas de estudio que se aprobó en 1993. De esa forma se pretende que los cursos de actualización se vinculen con los cambios ya mencionados y sea más fácil su ingreso a la Carrera Magisterial.

La SEP y las autoridades educativas en las entidades federativas programan cada año cursos, talleres, seminarios y modalidades para la capacitación y actualización del maestro.

A este factor le corresponden 15 puntos que se dividen en dos partes, 12 para la acreditación de cursos programados, es decir obligatorios, y 3 para cursos complementarios, que siempre y cuando tengan vinculación directa con la asignatura de especialidad del maestro de secundaria. Es pertinente aclarar que los 12 puntos son alcanzados por casi la totalidad de los docentes pues son programados y autorizados previamente, el problema

¹⁰⁸ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Op. Cit. p. 12 "Las negrillas son mías"

¹⁰⁹ Educar ; La revista de educación. Op. Cit., p. 108

sería en la diferencia de los 3 puntos pues en ocasiones por diversos factores o circunstancias los profesores no se enteran a tiempo o no pueden asistir a esos cursos extras.

5) *Desempeño profesional.* Para determinar la evaluación de este factor se toman en cuenta las acciones cotidianas del docente en la interacción con sus alumnos durante el proceso educativo. Los elementos a evaluar en el desarrollo de dicho factor son los siguientes: a) Planeación del proceso enseñanza aprendizaje, b) Desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, c) participación en el funcionamiento de la escuela, y d) Participación en la interacción escuela-comunidad. “La evaluación del desempeño profesional está dirigida principalmente a elevar la calidad de la educación y a proporcionar cambios positivos en la práctica educativa, ésta tiene como base fundamental, la participación honesta y comprometida de los integrantes de Órgano Escolar de Evaluación (OEE)”.¹¹⁰

Para evaluar el factor desempeño profesional en cada escuela se constituye el OEE que será integrado por todos los docentes del Consejo Técnico Escolar y un representante del SNTE; que siempre es el Secretario General de la delegación sindical en cada escuela. El OEE será presidido por el director del plantel, y los lineamientos indicadores, categorías y rangos de puntaje son determinados por la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial.

Para la medición del desempeño profesional se consideran tres etapas a lo largo del año; al inicio a la mitad y al finalizar el ciclo escolar. En la primera etapa se califica la planeación general del curso y en las etapas posteriores se califica una ficha acumulativa que el propio docente ira llenando con sus actividades diarias y una evaluación extra que hace el directivo del plantel. Es pertinente hacer la aclaración que el puntaje que se otorga en el factor desempeño profesional va en escala de 0 a 100, pero como el factor en la evaluación

¹¹⁰ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Op. Cit., p. 13

general de CM consta de 35 puntos, la suma obtenida se tiene que dividir entre 0.35 para obtener el puntaje total.¹¹¹

Planeación del proceso enseñanza aprendizaje: Para determinar la correcta planeación en este elemento se consideran cuatro indicadores que son: 1) La evaluación diagnóstica, se refiere a la exploración que el profesor hace de los educandos al inicio del curso para conocer el estado que guardan con respecto a la materia de estudio. 2) Planeación del curso, es el plan global que el profesor hace tomando en cuenta el diagnóstico inicial. En este indicador se organiza todo el trabajo de forma genérica; los objetivos, las etapas del proceso enseñanza-aprendizaje, los recursos a aplicar, los tiempos a desarrollar de acuerdo al plan de estudios. 3) Criterios de evaluación, este punto se refiere a la metodología que permita hacer valoraciones cuantitativas y cualitativas en el proceso de enseñanza-aprendizaje. 4) Establecimiento de un mecanismo para el seguimiento de los planeado, ste es utilizado por el docente para el registro de los resultados parciales con el fin de hacer los ajustes necesarios en caso de que así se requiera.

Desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje: Es el conjunto de etapas en las que se involucran de forma integral el alumno, el docente y los contenidos del programa. El objetivo es que el alumno establezca una relación entre los datos y los hechos que suceden en su entorno y que pueda actuar en consecuencia con la realidad que lo circunda. “La enseñanza y el aprendizaje constituyen un proceso sistemático que promueve no solo la interacción del sujeto con el objeto de conocimiento, de manera que el primero adquiera conocimientos significativos y duraderos, sino también el desarrollo de habilidades, destrezas, hábitos, valores, actitudes y aptitudes como resultado de la experiencia y del

¹¹¹ Ibid. , p. 14

conocimiento que asimila el alumno".¹¹² En la evaluación de este elemento se toma en cuenta el proceso didáctico, el empleo de material, la evaluación del aprendizaje de los alumnos, los avances programáticos y el aprovechamiento escolar. Para la evaluación de éste último indicador las autoridades educativas aplicarán un examen a un grupo que atienda el profesor, la selección se hace de manera aleatoria.

Participación en el funcionamiento de la escuela: En este punto de manera específica la autoridad del plantel evaluará la asistencia, la puntualidad, el cuidado de las instalaciones y el equipo del plantel, el respeto y el acato a la normatividad, la participación creativa y positiva en las reuniones técnico-pedagógicas del Consejo Técnico Escolar y el estricto cumplimiento de las comisiones que se le asignen para lo largo del periodo escolar.¹¹³

Participación en la interacción escuela-comunidad: Este punto se refiere a la continua comunicación que el profesor sostiene con los padres de familia, los directivos escolares, los otros docentes y los alumnos del plantel para el mejoramiento de las condiciones en que funciona la escuela. Además también se evalúa la participación, organización y conducción de tareas para el mantenimiento y en su caso ampliación de la infraestructura material y equipamiento de la escuela.

"Para los efectos de promoción en la Carrera Magisterial los docentes de educación secundaria deberán cumplir satisfactoriamente con la evaluación global de los cinco factores (Antigüedad, Grado académico, Preparación profesional, Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio y Desempeño profesional) y con la permanencia establecida para cada nivel del programa".¹¹⁴ Así por ejemplo un docente que

¹¹² Educar ; la revista de educación. Op. Cit., p. 116

¹¹³ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Op. Cit., p. 16

¹¹⁴ Ibid., p. 24

trabaja en el nivel secundaria con grado de estudios de normal superior o equivalente tiene que permanecer 3 años en el nivel "A", tres años en el "B" y 2 años si se cuenta con maestría, 4 años en el nivel "C" y 4 años en el "D", antes de competir por el máximo nivel en la propia Carrera Magisterial que es el "E". Cabe hacer la aclaración que en la evaluación de Carrera Magisterial los criterios para el tiempo de permanencia en los niveles no son los mismos en las zonas consideradas de bajo desarrollo económico; ya que como en el caso anterior los años de permanencia son 14 del nivel "A" al "E" pero en las zonas de bajo desarrollo por las complicaciones en el desempeño del trabajo docente se reducen a 8 años.

3.3. La Carrera Magisterial y su relación con la calidad de la educación.

En la actualidad no existe una definición completamente satisfactoria sobre lo que es la calidad de la educación, sin embargo existe un convencionalismo social acerca de los elementos que se pueden incluir en su medición. Uno de ellos, posiblemente el más importante sea el rendimiento escolar, que se refiere a la cantidad de conocimientos medibles en los alumnos y que sirve para determinar su promoción al grado inmediato superior. En otras palabras según versiones oficiales y a criterio de varios sectores de la sociedad, en México la calidad de la educación tiene relación directa con la eficiencia terminal que presentan los centros educativos. Según la propia SEP el número de egresados en primaria y secundaria de 1976 a 1991 paso de 42. 6% a 57. 1% y de 70. 3% a 73. 0% respectivamente.¹¹⁵

¹¹⁵ Carlos Ornelas. Op. Cit., P. 172

De acuerdo a los datos estadísticos y a la declaración de algunos funcionarios “hay más niños que aprueban los cursos, que se incrementan los años promedio de educación de la población, que disminuye la deserción y que en contraste, no se puede apuntar con precisión que la calidad vaya a la baja”.¹¹⁶ Pero, ¿realmente la eficiencia terminal significa mayor calidad de la educación?. Según un estudio realizado por Gilberto Guevara Niebla en 1988, la cantidad de egresados no está en proporción directa con la calidad de la educación. La investigación consistió en una prueba que se aplicó a 3248 alumnos de sexto grado de primaria distribuidos en 175 grupos a lo largo del país. Cabe hacer la aclaración que las escuelas se dividieron en públicas y privadas; las primeras se subdividieron en rurales y urbanas. El instrumento de medición se elaboró de acuerdo a los objetivos y programas marcados en los libros de texto oficiales, dicho cuestionario cubrió las cuatro áreas de aprendizaje (español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales). El promedio nacional de calificación obtenido fue de 4.83 en la escala de 1 a 10, en las escuelas privadas los alumnos superaron la prueba pero apenas con 6.55 de promedio.¹¹⁷

En el caso de la educación secundaria los resultados son igualmente desastrosos, pues en el examen de admisión aplicado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para el ingreso al ciclo de bachillerato durante la década de 1976 a 1985 la calificación promedio de los aspirantes en una escala de 1 a 10 fue de 3.5.¹¹⁸ Otro ejemplo de la baja calidad en la educación secundaria se llevó a cabo en el estado de Aguascalientes, donde se examinó a 666 egresados, el instrumento mediría el nivel de aprovechamiento, dicha prueba arrojó los siguientes resultados: “50% no fue capaz de leer correctamente la

¹¹⁶ Ibid., p. 173

¹¹⁷ Gilberto Guevara Niebla. “México ¿un país de reprobados?” *Nexos*, N° 162. pp. 33-44

¹¹⁸ Gilberto Guevara Niebla, et al. *La catástrofe silenciosa*, p. 33

numeración decimal; 84% no pudo sacar el equivalente decimal de 1/5; el 90% no supo obtener la superficie de un triángulo; el 75% no logró deducir el 10% de 3000; el 94% no pudo resolver el siguiente problema: "El gasto de una familia era de 5 200 pesos al mes pero ahora ha aumentado 60% ¿cuanto gasta hoy esa familia a la quincena?; el 53% ignoraba el significado de la palabra descender y el 70% de la palabra eficiencia; el 90% ignoraba en qué continentes están ubicados países como Perú, Polonia o Suiza; 76% conoce el nombre del actual presidente, pero sólo 55% cuánto dura su mandato; más de 20% ignoraba que México es una república y sólo el 10% supo ubicar cronológicamente la primera Guerra Mundial".¹¹⁹

De la misma forma según el estudio antes descrito en el nivel bachillerato los resultados no son nada halagüeños pues la UNAM entre 1976 y 1985 examinó alumnos que obtuvieron 4.56 de calificación en su examen de admisión al nivel licenciatura.¹²⁰

Así pues, el punto central es la baja calidad de la educación, pero sin lugar a dudas existen muchas y variadas causas que inciden sobre este fenómeno; podemos mencionar a las intrínsecas, que se refieren directamente al quehacer educativo es decir la relación maestro-alumno-planes y programas de estudio, y la extrínsecas que se refieren al ámbito estructural o bien institucional de la educación.

En primer lugar se puede mencionar la relevancia en la educación, o el grado como responde a las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad. Hasta antes de la firma del ANMEB en mayo de 1992, se afirmaba que los contenidos en la educación eran obsoletos e irrelevantes para cuestiones prácticas. A partir de la firma del acuerdo se

¹¹⁹ Loc Cit.

¹²⁰ Ibid. p. 34

pretendió eliminar dicha inercia a fin de que los contenidos tuvieran resonancia con el contexto social del alumno, dicha práctica se llevó a cabo en materias como español y matemáticas en primer lugar, después se trataría de aplicar a las demás.

También hasta antes de 1992 los libros de texto reproducían la irrelevancia y en la mayoría de los casos eran considerados como fuente única del saber.¹²¹ Otro grave problema es que en la práctica diaria se insiste en la memorización para con los educandos, se les pide que repitan lo que el maestro dice, se tiene una tendencia a aislar a la escuela del contexto social, sólo se reproducen los vicios y “No se desafía a los alumnos a que utilicen su imaginación y resuelvan problemas”.¹²² Es decir se cae en los trabajos rutinarios que deriva de la organización de los planes y programas de estudio así como de la planeación del trabajo en el aula de clases. Pero igualmente grave y además cargado de una falta de ética es el hecho de que los maestros, por lo menos en educación básica, son presionados por directores, inspectores o jefes de enseñanza para que en sus resultados anuales tengan un bajo índice de reprobación. A todo esto se le suma la discontinuidad en los horarios de clase, nuevamente en el caso de las secundarias, y el ausentismo de varios maestros.

Dentro de las causas extrínsecas se puede mencionar la inequidad en la distribución de la educación y la eficiencia educativa; que en particular se refiere a los resultados alcanzados a través de los recursos que se le destinan y desde luego la administración misma del servicio educativo.

No debemos perder de vista que el SEM nació en condiciones precarias, pues comenzó a trabajar más con entusiasmo que con medios y conocimientos, lo que es digno de

¹²¹ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 179

¹²² Ibid. p. 181

reconocimiento es la férrea voluntad de los gobiernos posrevolucionarios que dieron creación y financiamiento a la SEP. Históricamente el SEM se ha caracterizado por su pobreza material; por el bajo porcentaje del PIB que se destina a la educación, por los raquíticos salarios de los maestros y por la falta de instalaciones adecuadas para el desarrollo educativo. Todo a pesar de que sexenio con sexenio el presupuesto ha crecido, pero también sin olvidar que en la actualidad se atiende a mucha más gente que en el pasado.

Lo que no se puede dejar de mencionar es que el SEM se ha visto expuesto a diversos cambios dentro de los cuales la calidad de la educación ha sido necesariamente afectada. Baste mencionar tres momentos en la historia; las luchas ideológicas por una educación redentora y civilizadora con Vasconcelos; la educación utilitaria con Bassols y la educación para la unidad nacional con Torres Bodet, que sin lugar a dudas en su momento significaron grandes esfuerzos pero los cambios no necesariamente significan progresos sostenidos.¹²³

De los elementos que causan la problemática educativa en México se puede mencionar la mala distribución del ingreso nacional que sin lugar a dudas incide en la inequidad para la distribución de oportunidades educativas ya que entre menor es el ingreso familiar, mayor es la dificultad para sufragar los costos monetarios de la educación; que de igual forma impiden terminar los ciclos escolares respectivos a la vez que orillan a las familias a vivir en localidades dispersas y faltas de servicios básicos, incluyendo el servicio educativo.¹²⁴ Y en muchas ocasiones se prestan con muy baja calidad, tal es el caso de las télésecundarias que durante la década de los ochenta llegaron a sustituir a la educación posprimaria especial en zonas rurales, sin que la nueva modalidad respondiera a las necesidades del campo.

¹²³ Ibid., p. 187

¹²⁴ Gilberto Guevara Niebla. Op. Cit. p. 62

Otro factor que ha incidido en la baja calidad educativa ha sido la proyección de la educación hacia la sociedad, ya que desde sus inicios el SEM promovió como proyecto social la movilidad gradual ascendente. Este tipo de modelo plantea la posibilidad del ascensor social, pero en muchos casos sólo sirve como válvula de seguridad al generar expectativas de movilidad en grupos que no necesariamente sacan provecho de los procesos de modernización, pero que en la espera se mantienen tranquilos. Es decir bajo dicho proyecto las clases populares cifran sus esperanzas de desarrollo económico y material.

La gradualidad ascendente se puede entender en sus etapas de desarrollo; en la primera etapa se promueve la educación primaria y la alfabetización con el fin de integrar nacional y políticamente a toda la población; en la segunda se pretende mejorar cualitativamente la educación primaria, incrementar moderadamente la educación secundaria, incorporar carreras técnicas y educación superior; los problemas comienzan a presentarse en la tercera etapa cuando el crecimiento demográfico empieza a presionar al sistema educativo, el servicio se masifica y el resultado es el decremento en la calidad de la educación y la irrelevancia en los contenidos educativos para los grandes grupos de la población. El problema se agrava cuando los grupos más vulnerables no encuentran empleo, aún con certificado educativo, sobre todo en tiempos de depresión económica y buscan matricularse en los niveles superiores de la educación para así aspirar a la movilidad social. “En su hipótesis la gradualidad de ascenso social es crucial, ya que si se acelera éste, se amenaza el sistema de dominación que podría no afectar posibilidades efectivas de participación a los grupos movilizados, especialmente cuando el crecimiento económico deviene muy lento o se estanca”¹²⁵.

¹²⁵ Juan Prawda. Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano, p. 61

Existen otros problemas para el SEM que no necesariamente tienen legitimidad histórica, éstos son los intereses burocráticos o de grupos corporativos o sindicales. Dichos conflictos también inciden en la baja calidad de la educación, baste citar como ejemplo las luchas por puestos burocráticos entre camarillas, que en varias ocasiones han llevado a purgas de funcionarios para beneficiar a otros que sean leales al grupo dominante, es decir se entremezclan intereses personales o de grupo con los fines educativos. Estas disputas están presentes en toda la estructura del SEM “desde la cúspide burocrática de la SEP, hasta la inquina por los puestos de dirección en la unidad más pequeña”.¹²⁶

De igual forma las pugnas intersindicales también influyen en la disminución de la calidad educativa. Por ejemplo las luchas de maestros por aumento de salario y por respeto a sus condiciones laborales, además de las conocidas protestas por democratizar el propio gremio magisterial. En todo este proceso el SNTE ha jugado un papel importante, no sólo por ser la representación legal de los maestros sino porque particularmente dicho sindicato ha recibido otros beneficios como “diputaciones y otros cargos políticos, a cambio de dejar permanentemente insatisfechas las continuas demandas económicas y sociales de sus agremiados”.¹²⁷

Ante la contundencia de los estudios realizados por expertos en cuestiones educativas se puede pensar que los efectos históricos sobre la baja calidad educativa no son tan fáciles de contrarrestar. Aún así, como ya se ha mencionado desde la firma del ANMEB se pretende como puntos centrales elevar la calidad de la educación y el nivel de vida del magisterio para de esa forma empezar a eliminar los efectos intrínsecos de la baja calidad

¹²⁶ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 188

¹²⁷ Gilberto Guevara Niebla. Op. Cit., p. 73

CAPITULO IV PROPUESTAS TENDIENTES A MEJORAR EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL.

4.1. Las variaciones e impulsos a la educación por los gobiernos de México.

Una de las preocupaciones centrales de los gobiernos de México ha sido el impulso a la educación, para ello desde un principio se trataron de construir las condiciones óptimas que dieran funcionamiento a un sistema educativo en el país. Pero no debemos olvidar que por su importancia la cuestión educativa siempre ha estado expuesta a los cambios sociales y económicos del país y a las modas de los gobiernos en turno. Así bien desde 1824 se trató de dotar al naciente sistema de los recursos materiales, ideológicos e intelectuales que le dieran forma y sentido a la educación. Durante las primeras décadas de vida independiente la educación funcionó de manera irregular, sufriendo los vaivenes de la tensa y difícil situación política, además que no existía una verdadera especificación sobre el carácter y significado de la educación nacional. Aún así una de las preocupaciones principales de los gobiernos liberales consistía en asegurar la educación controlada por el Estado, pues opinaban que de no ser así la oligarquía encontraría siempre mayor facilidad en un pueblo ignorante.

Al finalizar los conflictos entre las ideologías conservadora y liberal, con el triunfo de ésta última al restaurarse la república en 1867, México ya mostraba visos de integración nacional y en ese sentido se trató de dirigir la educación a la cual se le utilizó no sólo como integradora de la nación sino también para encabezar el desarrollo del país; en ese momento

las discusiones iban dirigidas a si la educación tenía que ser puramente liberal o positiva. Pero sin lugar a dudas el verdadero avance por las controversias entre las dos corrientes fue que ambas aceptaron la introducción de nuevas y avanzadas técnicas metodológicas para el sistema educativo.

Con la consolidación del porfiriato se garantizó en el país la paz, la estabilidad social y el crecimiento económico; aunque estos avances no eran necesariamente sinónimos de igualdad y justicia. Lo cierto es que el sistema educativo experimentó grandes avances mismos que no pudieron llegar a las capas sociales más necesitadas a causa de la injusta organización social del propio sistema porfirista.

Al triunfo de la Revolución Mexicana las demandas sociales se incrementaron, y entre otras acciones llevadas a cabo por el gobierno se creó la SEP en 1921 por José Vasconcelos, la visión vasconcelista tenía como objetivo llevar a cabo una gran proyecto de cohesión nacional. A partir de ese momento los gobiernos posrevolucionarios se van a caracterizar por buscar grandes cambios e innovaciones en el SEM; entre los más destacados se pueden mencionar al proyecto de transformación social a través de la escuela como lo proponía el enfoque socialista; la proyección del desarrollo económico y social impulsado durante la reforma de Torres Bodet; la extensión de la oferta educativa impulsada durante la década de los setenta, y finalmente la reforma educativa con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992.

No debemos olvidar que todo cambio o variación en la educación necesariamente tiende a remover la estructura organizativa del propio SEM, y pese a los esfuerzos históricos no se han obtenido los éxitos esperados, si se han logrado avances pero al paso del tiempo casi siempre el propio SEM se estanca y parece que retrocede. La pregunta sería ¿que ha

sucedido? tal parece que los cambios que se han realizado en el SEM no han tenido reciprocidad con las necesidades de la sociedad. Este fenómeno se puede determinar principalmente por la baja calidad del servicio educativo, mismo que se pone de manifiesto en el bajo rendimiento escolar de los egresados de los niveles del propio SEM.

Hoy en día la gran interrogante es ¿Cómo mejorar la calidad de la educación?, una aparente respuesta sería dotar de más recursos económicos al SEM, como lo manifiestan muchos sectores de la sociedad que se pronuncian por la aplicación de 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación, como si la tesis a resolver fuera: a mayores recursos, mejor educación. Lo cierto es que el problema tiene mayores complicaciones.

Desde la firma de ANMEB se ha iniciado un buen intento por revertir la tendencia histórica al estancamiento del SEM, dicho acuerdo propuso una nueva reorganización del sistema educativo, cambios de fondo en los contenidos y materiales educativos, así como una nueva actuación del magisterio; que a consideración de muchos estudiosos de la educación es una de las más urgentes “La desgracia real del SEM, donde se nota más nitidamente su penuria, es en la falta de ideas. Ese es el recurso intelectual más escaso”.¹²⁸ Porque de muy poco serviría tener perfectamente equipadas las escuelas con la mejor tecnología educativa si no se tienen los cuadros de intelectuales que puedan hacer uso de esos avances. Entonces se puede decir que uno de los puntos más sensibles de la cuestión educativa es la formación de maestros, pero no por eso se le va restar importancia a la remuneración salarial, ya que desde siempre la cuestión económica del magisterio ha sido un problema constante y con soluciones parciales.

¹²⁸ Carlos Ornelas. Op. Cit., p. 281

Así pues, si la pretensión fuera jerarquizar los problemas de la educación siempre habrían elementos de justificación para darle importancia a cada uno de ellos, por eso es necesario que el problema se mire integralmente, pues es una realidad que se necesita la buena formación y actualización del maestro, pero también es cierto que las escuelas necesitan un equipamiento real con la introducción de tecnología educativa; que permita a los alumnos el acceso a la información, pues el país no puede estar al margen de los cambios mundiales principalmente a los de la globalización, de igual forma se tiene que dar una reestructuración del trabajo docente y por supuesto una remuneración justa y digna para los mentores.

Para el SEM lo ideal sería la aplicación del cada vez mayores recursos económicos pero de igual forma se tiene que impulsar un gran cambio en la estructura socioeconómica y política del país; persiguiendo los fines de equidad, justicia y democracia. No debemos olvidar que la educación nunca ha estado ajena a los grandes cambios en nuestra nación, que de alguna forma la han influenciado, y en esta ocasión no puede ser la excepción. Se tiene que seguir impulsando el desarrollo económico de las diversas zonas del país; incluyendo necesariamente el campo, al cual se le tiene que dar la prioridad de seguridad nacional. Los beneficios económicos se tienen que extender a toda la sociedad para que de esa forma las clases más vulnerables encuentren medios de desarrollo social y así ir contrarrestando la pobreza en que viven millones de mexicanos. Se tiene que seguir impulsando por parte del gobierno la planeación del desarrollo nacional, la dotación de servicios urbanos a la gente de las ciudades y de infraestructura agraria al campo.

Todas esas medidas tendrían como objetivo además de fomentar el desarrollo social y económico de los mexicanos, cambiar su actitud hacia la educación; para ya no concebirla como el único medio de movilidad social; tesis manejada desde los años cincuenta del

presente siglo, con los resultados que todos conocemos, por ejemplo, saturación de varios niveles del SEM, principalmente los niveles superiores y falta de oportunidades para cientos de egresados de carreras universitarias por el nulo crecimiento de la oferta en el mercado de trabajo. Esto no quiere decir que se le debe negar la educación a la sociedad o que debe pasar a segundo término, sino que se le debe presentar a la sociedad una mayor gama de posibilidades de desarrollo, pero para asegurar la cultura y la homogeneidad de la educación hasta ciertos niveles, por ejemplo el básico, se tiene que asegurar una buena calidad educativa, la cual como efecto impulsaría a elevar la calidad en los niveles superiores.

En materia política se tiene que seguir fomentando la participación ciudadana en los procesos electorales, trasladando poco a poco los espacios de organización político-electoral a la sociedad civil. No debemos olvidar que la educación como superestructura de la sociedad no puede encontrar desarrollo en una estructura injusta, poco equitativa y con falta de una auténtica democracia.

4.2. Propuestas para mejorar el programa de Carrera Magisterial.

Para poder mejorar el programa de Carrera Magisterial y que sea posible alcanzar sus principales objetivos que son, elevar la calidad de la educación y garantizar el nivel de vida de los maestros, se proponen las siguientes acciones:

1.- *Democratizar las políticas de selección e ingreso al programa de Carrera Magisterial.*

Se utiliza el término selección porque desde su creación parece que dentro del programa de CM se han creado dos bloques de maestros; los buenos que están dentro de Carrera

Magisterial y los malos que son los que no tuvieron acceso a la misma. La propuesta va en el sentido de abrir realmente las posibilidades de participación; que no necesariamente tendría que ser de manera anárquica, pues se entiende que se tendría que llevar a cabo todo un proceso de integración de los maestros. En primer lugar la SEP, en este caso la Dirección de Educación Secundaria (hoy Coordinación Sectorial de Educación Secundaria) se tendría que dar a la tarea de basificar a todos aquellos maestros que se encuentren con nombramiento interino (clave 95) en las plazas de 19 horas (requisito para estar en Carrera Magisterial). En segundo lugar la basificación tampoco tendría que ser al azar, sino que para no contravenir la normatividad del propio programa de CM se iniciaría con maestros que tuvieran una antigüedad mínima de tres años en el servicio, pero que además sean cumplidos, puntuales, que no falten y que en su desempeño pedagógico se muestre el compromiso con la educación. La evaluación del trabajo del docente tendría que ser como lo marcan los lineamientos de programa de CM de lo particular a lo general, es decir de la escuela hacia las instancias administrativas de la SEP; en este punto la propuesta democrática iría en el sentido de eliminar los vicios de muchos directivos de escuela, que por reglamento de Carrera Magisterial son los que presiden en cada centro de trabajo el Órgano Escolar de Evaluación de Carrera Magisterial. Por ejemplo, en mi particular experiencia como docente y como miembro del OEE, he observado que se manejan amiguísimos, simpatías, revanchismos e imposiciones por parte del presidente del órgano de evaluación de CM, beneficiando o perjudicando a maestros de manera inicua. Por ello la evaluación del trabajo de los docentes candidatos a basificación se tiene que realizar con total imparcialidad y alto sentido ético, pues la sola normalización de su contrato laboral serviría por un lado

para darle seguridad en el empleo y por el otro para su posterior ingreso a la Carrera Magisterial.

2.- Que se analice la posibilidad de implantar el examen de oposición como mecanismo para la promoción a otros niveles dentro del nivel básico del sistema educativo; es el caso subdirectores y directores de escuela, jefes de enseñanza e inspectores de zona.

La propuesta va en el siguiente sentido; primero que se conserve la horizontalidad del programa de Carrera Magisterial, pero si los mejores maestros están en dicho programa no se puede descartar la posibilidad de instituir mecanismos de promoción alternativos para formar cuadros de alta calidad para dirigir las escuela y zonas escolares. Ya que en las condiciones actuales de organización y promoción en el magisterio sólo se accede a estos puestos por la vía escalafonaria, pero en muchas ocasiones las personas que llegan por ese conducto no son necesariamente las más capacitadas para desempeñar el puesto.

En segundo lugar se puede aprovechar la capacidad intelectual y experiencia de las gentes que manejan el programa de Carrera Magisterial para poder evaluar el desempeño profesional y los exámenes de oposición que pudieran promocionar a los mejores maestros a los puestos superiores dentro del sistema educativo.

Después de haber expuesto algunas propuestas para que los maestros que no se encuentran en el programa de Carrera Magisterial puedan acceder a él, mediante la basificación; hecho de gran significancia por la seguridad que representa en el empleo, y los medios para desarrollarse dentro de la misma institución; como es el caso de los exámenes de oposición para colocarse en niveles superiores en la propia administración escolar. A continuación las propuestas están dirigidas a la integración de los factores de actualización

profesional, la reestructuración del trabajo docente y sus condiciones de trabajo, los cuales integralmente podrían dar como resultado elevar la calidad de la educación.

3.- *El gobierno federal a través de la SEP y los gobiernos estatales mediante sus instituciones correspondientes se encargarán de suministrar los recursos necesarios para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.*

En el corto plazo no sería posible dotar a todas las escuelas del equipo necesario para el trabajo sustantivo de la educación. Por el momento se podría ir trabajando con escuelas piloto en las que se introdujera una nueva concepción en la educación, con una nueva metodología que dotara a los alumnos de las técnicas que enseñarán a los educandos el manejo de la información con fines analíticos, para de esa forma sustituir la memorización del conocimiento o la simple repetición de las exposiciones de los maestros.

La idea es equipar a cada escuela, en este caso secundarias, con bibliotecas que tuvieran libros, enciclopedias, mapas, etc. , y de esa forma escapar de las limitantes que proporcionan los libros de texto, no debemos olvidar que muchos alumnos no tienen acceso a bibliotecas bien equipadas y en las escuelas el material es obsoleto y escaso, además con la propuesta se les acercaría la biblioteca a su propia escuela. Se debe impulsar el uso de la computadora como herramienta que facilite el trabajo de los alumnos, y de ser posible conectar a las escuelas a la red de " internet " para que existiera una mayor capacidad de información . Pero esta nueva concepción en la utilización de la tecnología para la educación tendría que ir acompañada de mayores recursos y de nuevas condiciones laborales para los maestros, propuestas que se tratarán mas adelante.

4.- *Revisión permanente de los planes y programas de estudio.*

Este trabajo se tendrá que realizar por una comisión bipartita SEP-SNTE. La idea de que participe el sindicato de maestros es para que exista una mayor disposición por parte de los mentores, además de darle cabida a todas las expresiones o corrientes de pensamiento para que existan conciliaciones y acuerdos sobre la educación, de otra forma siempre van a existir inconformidades y visiones oficialistas, sobre todo en materias controvertidas como historia y civismo entre otras, es decir la idea es democratizar la elaboración de los planes y programas de estudio. Pero además de los órganos oficiales se tienen que abrir las posibilidades a la participación ciudadana a través de especialistas en cada una de las materias de la curricula educativa

5.- *Implantación de cursos obligatorios para los maestros.*

Dentro del sistema de evaluación de CM, uno de los factores, es la acreditación de los cursos de actualización. La calificación se divide en dos; los cursos programados por la autoridad educativa, que son obligatorios y tienen que asistir todos los maestros, por estos cursos se obtiene el mayor porcentaje de la calificación. Los otros cursos son los extras que se tienen que relacionar con la materia nivel o grado donde esté ubicado el docente, y el puntaje es menor. Al ponerse en marcha las acciones del ANMEB, los cursos podían ser tomados en cualquier institución reconocida por la autoridad educativa, pero en la actualidad, además los cursos de actualización permanente son impartidos en los Centros de Maestros dentro del Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica. Cabe aclarar que existen algunos otros centros de actualización para los maestros, es el caso del Centro de Actualización del Magisterio (CAM), pero el PRONAP desde su creación ha tenido por propósito la impartición de los Cursos Nacionales de

Actualización. La presente propuesta no pretende contravenir la organización de Carrera Magisterial, sino por el contrario enriquecerla; la idea es preparar a los maestros más destacados dentro de la CM para que ellos realicen una labor extensiva, sobre todo en los cursos programados la semana anterior al inicio del ciclo escolar en cada mes de agosto. La preparación de los cuadros de extensión se llevará a cabo durante el tiempo del receso escolar en el mes de julio y agosto para así evitar las improvisaciones y que realmente se aporten elementos valiosos a los talleres autogestivos de maestros .

La propuesta surgió de mi propia experiencia laboral pues en el mencionado curso del mes de agosto los docentes de secundaria asisten a los citados cursos, mismos a los que han llamado " talleres autogestivos ", para dichos cursos la autoridad educativa correspondiente envía un guión a desarrollar por los maestros participantes. No es que la idea del trabajo autogestivo sea mala, sólo que a veces no existe claridad en el trabajo por que en la mayoría de los casos no se tienen los objetivos bien definidos. Los cursos también deben servir como medio de concientización acerca de la importancia del papel que desempeña el docente en la sociedad, para de alguna forma lograr un verdadero cambio de actitud en el maestro.

6.- Que a todos los docentes del subsistema de educación secundaria se les otorgue tiempo completo, es decir 42 horas, pero con descarga de horas frente a grupo.

Esta propuesta se complementaría con la del punto N° 3, ya que las 42 horas que en el caso de secundarias corresponden al tiempo completo se distribuirían de la siguiente forma: 21 horas frente a grupo y las otras 21 horas se pueden utilizar para apoyar a los alumnos en sus tareas, en la biblioteca, en proyectos de investigación o en cursos de actualización.

La propuesta va dirigida para que los profesores trabajen sólo en un subsistema, y de esa forma el trabajo se profesionalice. La idea va en dos sentidos; primero, elevar las

percepciones económicas de los docentes, que se evalúe su desempeño profesional para calificar Carrera Magisterial, o bien para posible basificación como se expuso en la propuesta tres; el segundo tiene como propósito elevar la calidad de la educación despertando en el alumnado el interés por la investigación, el razonamiento, la discusión y el análisis de temas, pero además proporcionándole los medios materiales y el apoyo de los docentes en las bibliotecas de las propias escuelas.

Al igual que la propuesta del punto tres sería muy aventurado tratar de realizar esta propuesta en el corto plazo, sin embargo podría utilizarse la propia capacidad instalada y trabajar en escuelas piloto con los mejores profesores de Carrera Magisterial.

7.- Que la evaluación a los maestros inscritos en el Programa de Carrera Magisterial sea periódica.

La presente propuesta va en el sentido de garantizar la verdadera y real preparación académica de los maestros, es decir que cada determinado tiempo, por ejemplo cada dos años, se aplique a los docentes un examen de calidad profesional.

8.- Que el Programa de Carrera Magisterial se aplique solo a los maestros frente a grupo

La propuesta va en relación a que se especialice cada vez más el trabajo docente, dirigiendo el programa solo a las labores sustantivas de la educación. Las funciones adjetivas de los directivos, inspectores o comisionados deberán observar otro tipo de estímulos.

9.- Que se le de continuidad al proceso de descentralización de la educación, así como un estricto cumplimiento de la Ley General de Educación.

Que en la medida de lo posible se vayan transfiriendo cada vez más recursos y capacidad de decisión a los gobiernos estatales, dejándole al gobierno federal sólo las líneas generales sobre la educación nacional tal como lo marca la citada ley educativa en su artículo 12. De

igual forma que se impulse la formación de los Consejos Escolares de Participación Social como lo estipula el artículo 69 de la Ley General de Educación. Este hecho enriquecería la evaluación de la propia Carrera Magisterial pues pasaría de la dicresionalidad de la autoridad educativa a manos públicas, además se garantizaría la imparcialidad y la comunidad estaría realmente inmersa en el proceso que traería como resultado elevar la calidad educativa. Por supuesto que los Consejos Escolares no tendrían en lo inmediato la capacidad para realizar las evaluaciones, pero se podrían formar consejos no gubernamentales por entidad federativa y por municipios en los que participaría especialistas y personas interesadas en la educación, el fin concreto sería evaluar el desempeño de los docentes por escuela así como el compromiso de ir elevando el nivel de la educación en cada escuela.

CONCLUSIONES.

1.- La cuestión educativa es un asunto que se tiene que seguir analizando desde sus raíces históricas, porque sin duda se han logrado progresos, pero no los suficientes para garantizar el desarrollo integral del Sistema Educativo Nacional.

Grandes personajes en la historia de México han trabajado para consolidar al proyecto nacional basado en la educación y otros tantos han pasado sin dejar gran huella, así por ejemplo:

a) José María Luis Mora pensaba que la educación era el elemento de progreso que necesitaba México para desarrollarse por eso insistía en su importancia.

b) Valentín Gómez Farías impulsó las primeras reformas liberales en 1833, en ellas la educación tenía un papel preponderante.

c) En 1857 la segunda constitución federal decretaba la laicidad educativa y el control del estado en el rubro educativo.

d) Con la restauración de la república la influencia del positivismo introducido por Gabino Barrera se dejó sentir en las acciones del gobierno y sin duda también en la educación.

e) Durante el porfiriato destacaron las figuras de Joaquín Baranda; que organizó los Congresos de Instrucción Pública de 1889-1890, 1890-1891 que tenían la finalidad de mejorar la calidad educativa a partir de la unificación de criterios y con la creación de un programa único que diera cohesión a toda la educación en un gran sistema. Y Justo Sierra; mismo que realizó una labor exhaustiva que se puede sintetizar en la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905 y en 1910 con la reapertura de la Universidad Nacional de México.

f) Después de la Revolución Mexicana destaca por su importancia la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 por José Vasconcelos. Con la puesta en marcha de dicha institución se impulsó una gran campaña alfabetizadora a través de las misiones culturales y las escuelas rurales.

g) Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles y los interinatos de Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez la actuación más destacada fue del secretario de educación Narciso Bassols que trató de reafirmar el papel rector del gobierno ante la anarquía sindical.

h) A partir de 1934 con la gestión del presidente Lázaro Cárdenas del Río se le dio un gran impulso a la educación mediante el proyecto socialista, el fin era introducir en México un verdadero cambio social.

i) No menos importante, pero sin duda no con la trascendencia que tuvo la educación en tiempos de Cárdenas, fueron los apoyos a la educación durante los gobiernos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruíz Cortines. En esta etapa, en el rubro educativo, destaca la actuación de Jaime Torres Bodet, el cual introdujo la visión modernizadora en la educación para que estuviera acorde a la industrialización que experimentaba el país en ese momento.

j) El tercer gran impacto que experimentó la educación después de la creación de la SEP y la introducción de la educación socialista, fue sin duda durante la administración del presidente Adolfo López Mateos, quien llamó a colaborar en su gabinete a Jaime Torres Bodet, él cual creó el Plan de Once Años que tenía como punto central elevar la calidad de la educación con la formación de más y mejores cuadros de maestros, y la creación de la

Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos en 1959; misma que sirvió de apoyo a los estudiantes del nivel primaria y consolidó el papel rector del Estado en la educación.

k) La administración de Gustavo Díaz Ordaz mostró las insuficiencias en que había caído el Plan de Once Años, sin que se encontraran las soluciones que lo adaptaran a las nuevas condiciones sociales, el resultado fue la movilización estudiantil y social de 1968.

l) Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez el SEM creció de manera anárquica, se amplió la oferta educativa pero no se tuvo cuidado en la calidad de la misma. La expansión surgió más para paliar la situación política que para realmente crear un plan integral de desarrollo para el SEM.

ll) La gestión de José López Portillo transcurrió sin grandes cambios en la organización del SEM, se hizo un buen intento de planeación del gasto y de las actividades administrativas, sin ponerle gran atención a la calidad educativa. sin embargo en ese periodo aumentaron los salarios de los maestros y se creó la Universidad Pedagógica Nacional como opción viable en la formación de profesionistas de la educación. Después de esa administración y a causa de la crisis económica en que quedó el país se inició una caída sostenida en el poder adquisitivo de los docentes.

m) La presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado en el rubro educativo se caracterizó por el comienzo en el proceso de descentralización de la educación, -al cual en su momento se contrapusieron los intereses políticos del gremio magisterial, el SNTE.

n) Finalmente al asumir la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari, nuevamente se pusieron de manifiesto las insuficiencias que mostraba la educación, después de las reformas hechas durante los años setenta. Se creó la Comisión Nacional para la Consulta de la Modernización Educativa en 1989. Después de varios vaivenes políticos

protagonizados por los maestros, surge la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992. De ese acuerdo a la fecha no se han realizado las valorizaciones necesarias ni existen los datos asequibles para que la opinión pública pueda realizar un análisis sobre sus primeros resultados.

2.- El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, es sin duda un buen intento para elevar la calidad de la educación y las percepciones económicas de los maestros. Aún así los proyectos que de él deriven son perfectibles. Sin lugar a dudas la mayor contribución que pudiera tener el ANMEB sería el incluir en ese documento a la ciudadanía; no dejar su participación sólo en el ámbito de la consulta, sino que se hicieran partícipes del propio proceso educativo. Ya que demostrado está que en el pasado a la ciudadanía se le ha dejado al margen de las decisiones gubernamentales, y posiblemente eso halla sido una de las fallas anteriores del SEM, pues a mayor participación ciudadana seguramente los individuos de la colectividad serían más productivos, obtendrían más valores cívicos y se consolidaría la tan ansiada transición democrática.

3.- El programa de Carrera Magisterial es un buen instrumento para medir el desempeño profesional de los maestros, pero no por eso se garantiza el elevar la calidad educativa pues hace falta la conjunción de otros elementos que aseguren dicho proceso. Además no debemos descartar que dentro del programa de Carrera Magisterial necesariamente deban de estar los mejores maestros por el simple hecho de haber ingresado al sistema, y los que no estén no son necesariamente malos maestros que por su condición laboral no hayan podido ingresar a dicho programa.

4.- El programa de Carrera Magisterial se debe democratizar para hacerlo más equitativo para de esa forma garantizar una mayor y más justa participación de los maestros.

5.- Es imprescindible la buena organización de cursos de alta calidad que aseguren la actualización permanente de los maestros.

6.- Es de gran importancia la revisión permanente de los Planes y Programas de Estudio por parte de la SEP, el SNTE y los consejos ciudadanos que se deben de formar en las entidades federativas y los municipios.

7.- También se debe impulsar la profesionalización permanente en el servicio educativo, pero no sólo el trabajo del docente en el aula sino en todas las áreas de gestión educativa. Los exámenes de oposición serían una buena opción para la promoción de los docentes en puestos de subdirección dirección jefaturas de enseñanza e inspección, además que sería una alternativa viable y práctica ante el tortuguismo del sistema escalafonario.

8.- Es de gran importancia proporcionar seguridad en el empleo a los cientos o posiblemente miles de maestros que se encuentran laborando en calidad de interinos. De igual forma es necesario arreglar definitivamente la cuestión salarial de los maestros, si es que se quiere que se dediquen de tiempo completo y sin distracciones en su labor educativa. Una de las posibles soluciones sería otorgar tiempo completo a los maestros para así evitar el chambismo magisterial.

9.- Además es importante crear una nueva conciencia en el magisterio para elevar su autoestima como profesionistas y de igual forma concientizar a los docentes del importantísimo papel que desempeñan en la sociedad. De igual forma los actores del ANMEB deben impulsar campañas de concientización y de participación de la ciudadanía para que ésta misma valore en su verdadera dimensión y papel el trabajo del maestro.

10.- Igualmente importante que el asunto de la preparación profesional, la actualización de los maestros y la cuestión salarial, lo es el equipamiento que se tiene que hacer en las

escuelas sobre todo de tecnología educativa para no alejarnos de los vertiginosos cambios mundiales. Además de hacer más equitativa la educación e ir acortando la brecha social entre las escuelas públicas y privadas, más con fines democráticos que de simple mercado.

BIBLIOGRAFIA.

- Avila Carrillo, Enrique. El cardenismo, México: Ediciones Quinto Sol, 1989. 144 p.
- Arnaut, Alberto. Historia de una profesión. (los maestros de educación primaria en México 1887 - 1994 México: CIDE, 1996. 246 p.
- Baena Paz, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación. 9ª. edición, México: Editores Mexicanos Unidos, 1982. 124 p.
- Bobbio, Norberto y Nicola Maltzucci. Diccionario de política. V. I , México: Editorial Siglo XXI, 1988.
- Britton, A. John. Educación y radicalismo en México: Los años del cardenismo 1934 - 1940. México: SEP setentas N° 288, 1976. 287 p.
- Broderson, Mario y Mª Ester Sanjurjo. Financiamiento de la educación en América Latina. México: FCE, 1978. 654 p.
- Calvo Ponton, Beatriz. Educación Normal y control político . México: Ediciones CIESAS, 1984. 264 p.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México: Editorial Limusa, 1982. 254 p.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México: Editorial Siglo XXI, 1982. 240 p.
- Castrejon Diez, Jaime. Ensayos sobre política educativa. México: INAP, 1986. 337 p.
- Ceniceros, José Angel. Economía de la educación. México: SEP. Dirección General de Publicaciones. 1982. 120 p.
- Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. 7a. edición, México: Editorial Era, 1979. 99 p.
- Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. 6a. edición, México: Editorial Era, 1978. 508 p.
- Díaz Covarrubias, José. Instrucción Pública en México. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 1993. 218 p.
- Diccionario de ciencias de la educación. 5 tomos, Madrid España: Ediciones Rioduero, 1983.
- Diccionario enciclopédico de educación especial. 4 tomos, México: Ediciones Diagonal Santillana, 1989.

- Eco, Humberto. ¿Cómo se hace una tesis?. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994. 267 p.
- Galván, Luz Elena. Los maestros y la educación pública en México. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, 1985. 506 p.
- García Laguardia, Jorge y Jorge Luján. Guía de técnicas de investigación. 5ª. edición. México: Asociación editorial Casa Grande, 1977. 194 p.
- Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México: INAP, 1989. 812 p.
- Guerrero Orozco Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. 3a. edición, México: Editorial Fontamara, 1991. 277 p.
- Guevara Niebla, Gilberto (compilador). La catástrofe silenciosa. 3a. reimpresión, México: FCE, 1997. 336 p.
- Habermas, Jürgen, La modernidad un proyecto incompleto en la postmodernidad. México: Editorial Kairos 1988. 182 p.
- Herbert, J. Chruden. Administración de Personal. México: Compañía Editorial Continental, 1981. 661 p.
- Larrauri Toroella, Ramón. Modernización educativa (hechos previos, primeros resultados). México: Editorial Rodas, 1993. 137 p.
- Larroyo, Francisco. Historia comparada de la educación en México. México: Editorial Porrúa, 1967. 440 p.
- Latapi Sarre, Pablo. La investigación educativa en México. México: FCE, 1994. 243 p.
- Leal, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. 7ª. edición, México: Ediciones el Caballito, 1985. 143 p.
- Medin, Tzvi. El minimato presidencial: historia política del maximato. 2a reimpresión, México: Editorial Era, 1985. 170 p.
- Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino" Historia General de México. T. 2, México: El Colegio de México, 1987. pp. 1183 - 1218.
- Miranda Basurto, Angel. La evolución de México. 4a. reimpresión, México: Editorial Herrero, 1986. 367 p.
- Obregón, Alvaro. Discursos. México: Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, T. 11. 1932

Ortega Molina, Gregorio. El sindicalismo contemporáneo en México . México: Ediciones archivo N° 26 FCE, 1975. 111 p.

Ornelas Carlos. El sistema educativo mexicano (la transición de fin de siglo). 3a reimpresión, México: FCE, CIDE, NF, 1997. 371 p.

Peláez, Gerardo. Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. México: Ediciones de Cultura Popular , 1984. 257 p.

Pellicer de Brody, Olga. Historia de la Revolución Mexicana. V.22, México: El Colegio de México, 1985. 222 p.

Prawda, Juan. Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano. México: Editorial Grijalvo, 1987. 299 p.

Puga Espinoza, Cristina y David Torres. México: La modernización contradictoria . México: Ediciones Alhambra, 1995. 196 p.

Rebolledo, Juan. La reforma del Estado en México. México: FCE, 1993. 272 p.

Rodríguez Valencia, Joaquín. Teoría de la administración aplicada a la educación. México: ECASA, 1993. 227 p.

Saénez, Moises. México integro. México: SEP Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1982. 193 p.

Solana Morales, Fernando. et-al. Historia de la educación pública en México. México: SEP - FCE, 1981. 645 p.

Tena Ramirez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808 - 1957. México: Editorial Porrúa, 1976. 1011 p.

Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana. T. 21, México: El Colegio de México, 1984. 331 p.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. Toluca: IAPEM, 1997. 214 p.

Zea, Leopoldo. Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1956. 205 p.

Zea, Leopoldo. El positivismo en México, nacimiento, apogeo y decadencia. 5a. reimpresión, México: FCE, 1988. 481 p.

HEMEROGRAFÍA.

Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. México; mayo 18 de 1992.

“Artículo 3° constitucional”. Diario Oficial de la Federación SEP. México; marzo 4 1993. pp. 3-4.

“Carrera Magisterial; elementos significativos”. Revista Mexicana de Pedagogía. México; SEP-CONALTE, N° 13 marzo, abril, mayo 1993. pp. 1-16.

Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. prontuario educación secundaria, México; SEP. 1994. p. 32.

“Documentos Básicos”. Partido Revolucionario Institucional. México; 1993. p. 121.

“La Carrera Magisterial, nuevo mecanismo de promoción del magisterio”. Educación: La revista de educación. SEP Guadalajara; N° 2 marzo, abril, mayo 1993. pp. 107-119.

“Ley General de Educación”. Diario Oficial de la Federación SEP. México; julio 17 1993. pp 3-15.

“Ley de Planeación”. Revista de Administración Pública. México; INAP, N° 55-56 julio-diciembre 1983. pp. 536-542.

Guevara Niebla, Gilberto. “México ¿un país de reprobados?”. Nexos. México; N° 162 pp. 33-44.

Poder Ejecutivo Federal. Carlos Salinas de Gortari: Quinto informe de gobierno. México; Presidencia de la República. 1993. p. 887.

Poder Ejecutivo Federal. Ernesto Zedillo Ponce de León: Tercer informe de gobierno. México; Presidencia de la República. 1997. p 780.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México; 1989. p. 143.

Secretaría de Educación Pública. Plan y Programas de Estudio 1993. México; Dirección General de Materiales y Métodos Educativos. 1993. p. 190.

Uvalle Berrones Ricardo. “La gerencia pública: una opción para mejorar la gestión del buen gobierno”. Estudios Políticos. México: UNAM, FCPyS. N° 3. 1994. pp.111-127.

TESIS.

Paredes Cervantes, Marisela. Movimiento Magisterial de 1989. tesis, Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, México: FCP y S, UNAM. 1997. 153 p.

Pérez Sánchez, Eligio. El Movimiento Magisterial. tesis. Lic en Sociología, México: FCPy S, UNAM. 1987. 188 p.

Rodríguez Loredo, M^o. del Carmen. Formación Sindical Básica en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1989-1995. tesina. Lic en Sociología, México: FCPyS, UNAM. 1997. 64 p.

Salgado Escorcía, Felisa Sandra. Profesionalización del Servicio Público (el caso de la Carrera Magisterial). tesis. Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, México: FCPyS, UNAM. 1997. 228 p.

ANEXOS.

Anexo 1. Artículo 12, 68 y 69 Ley General de Educación
Fuente: Ley General de Educación.

CAPITULO II.

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Sección 1. De la distribución de la función social educativa.

ARTICULO 12. Corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;

II. Establecer el calendario escolar aplicable a toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestro de educación básica;

III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV. Autorizar el uso de los libros de texto para la educación primaria y la secundaria;

V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formación de programas de operación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Sección 2. De los consejos de participación social

ARTICULO 68. Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

ARTICULO 69. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización, tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos, llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela;

Consejos análogos podrán operar en las escuela particulares de educación básica

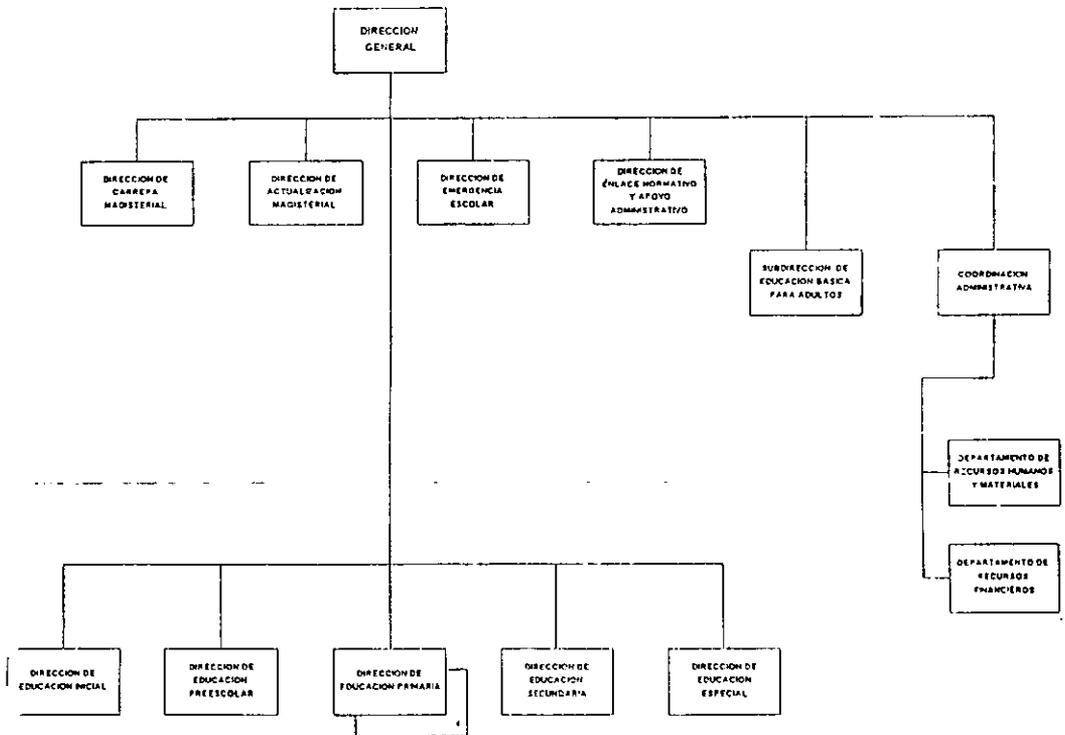
Cuadro de materias

<i>Para su aplicación a partir del año escolar 1993-1994</i>		<i>Para su aplicación a partir del año escolar 1994-1995</i>	
<i>Asignaturas Académicas</i>	SEGUNDO		TERCERO
		Español 5 hrs. semanales Matemáticas 5 hrs. semanales Historia Universal I 3 hrs. semanales Geografía General 3 hrs. semanales Civismo 3 hrs. semanales Biología 3 hrs. semanales Introducción a la Física y a la Química 3 hrs. semanales Lengua Extranjera 3 hrs. semanales	Español 5 hrs. semanales Matemáticas 5 hrs. semanales Historia Universal II 3 hrs. semanales Geografía de México 2 hrs. semanales Civismo 2 hrs. semanales Biología 2 hrs. semanales Física 3 hrs. semanales Química 3 hrs. semanales Lengua Extranjera 3 hrs. semanales
<i>Actividades de Desarrollo</i>	Expresión y Apreciación Artísticas 2 hrs. semanales Educación Física 2 hrs. semanales Educación Tecnológica 3 hrs. semanales	Expresión y Apreciación Artísticas 2 hrs. semanales Educación Física 2 hrs. semanales Educación Tecnológica 3 hrs. semanales	Expresión y Apreciación Artísticas 2 hrs. semanales Educación Física 2 hrs. semanales Educación Tecnológica 3 hrs. semanales
Totales	35 hrs. semanales	35 hrs. semanales	35 hrs. semanales

Anexo 3. Organograma de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D. F.

Fuente: Manual de organización de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F.

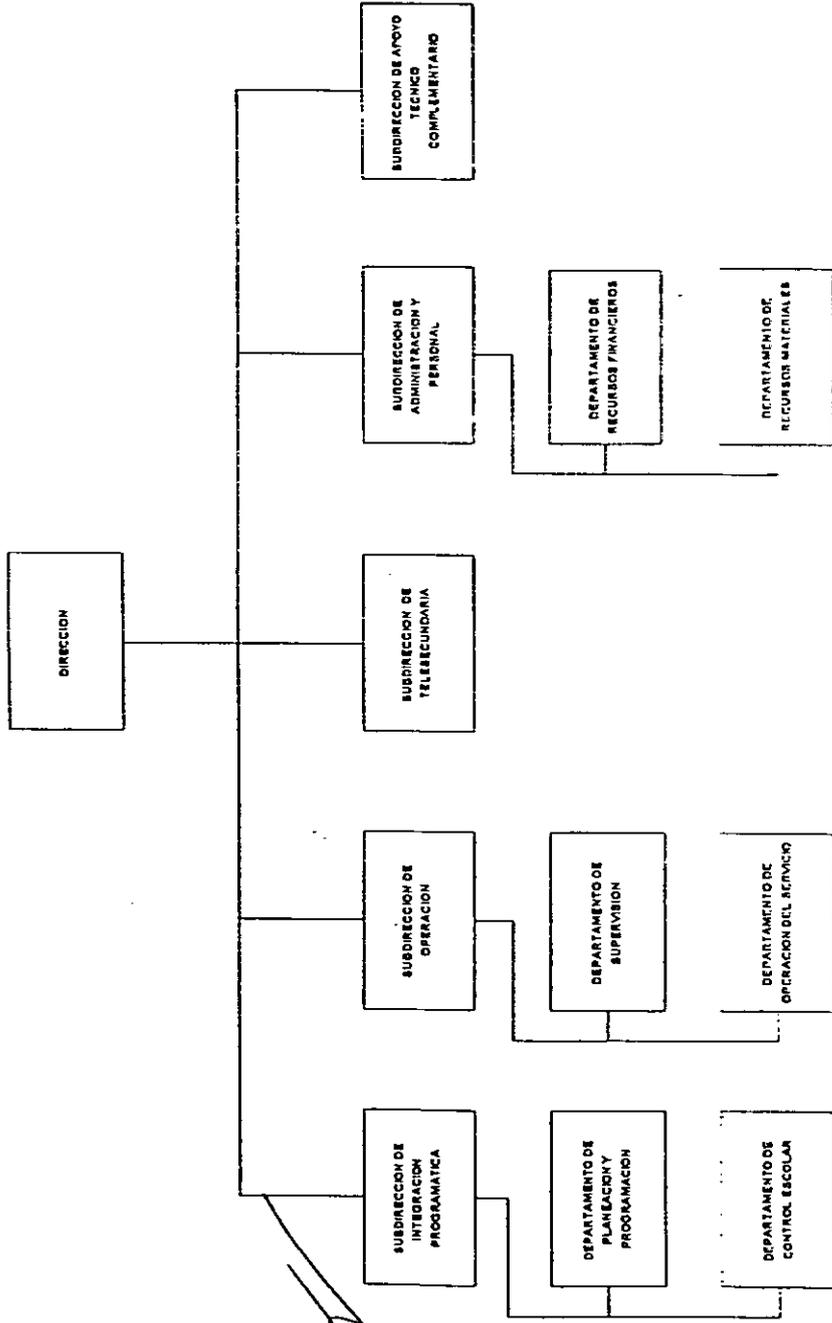
DIRECCION GENERAL DE OPERACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL D.F.



Anexo 4. Organograma de la Dirección de Educación Secundaria.

Fuente: Manual de organización de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F.

DIRECCION DE EDUCACION SECUNDARIA



Anexo 5. Generalidad del sistema de evaluación de Carrera Magisterial.

Fuente: Comisión Nacional de Carrera Magisterial SEP - SNTE, prontuario educación secundaria, p. 8

2. SISTEMA DE EVALUACION

El sistema de evaluación se diseñó con el propósito de cumplir los objetivos de elevar la calidad de la educación y de estimular a los mejores maestros de Educación Secundaria.

Conforme estas premisas, su finalidad consiste en determinar, mediante una evaluación integral, las características y perfiles necesarios para que los maestros se incorporen a los beneficios del programa.

El sistema está integrado por los siguientes factores: Antigüedad, Grado Académico, Preparación Profesional, Acreditación de Cursos de Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio y Desempeño Profesional.

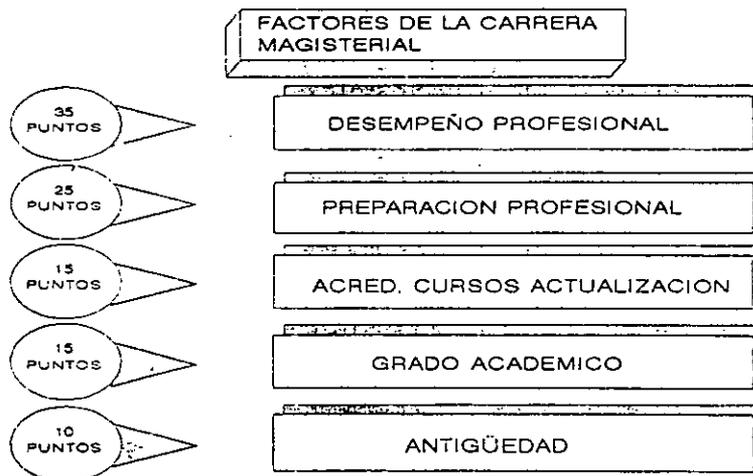
La ponderación de estos factores se muestra en la siguiente tabla:

PONDERACION DE LOS FACTORES A EVALUAR EN CARRERA MAGISTERIAL		
FACTOR	PUNTUACION MAXIMA	PORCENTAJE
1.ANTIGÜEDAD	10	10.0%
2.GRADO ACADEMICO	15	15.0%
3.PREPARACION PROFESIONAL	25	25.0%
4.ACREDITACION DE CURSOS DE ACTUALIZACION, CAPACITACION Y SUPERACION DEL MAGISTERIO	15	15.0%
5.DESEMPEÑO PROFESIONAL	35	35.0%
LA PONDERACION ES CON BASE EN PORCENTAJES DE UN TOTAL DE 100.0%		

2. ASPECTOS DE LA INSCRIPCION Y PROMOCION

I. PUNTUACION

Para acceder a la carrera magisterial, de los maestros inscritos se promueven a los que logren una mayor puntuación de acuerdo con lo siguiente:

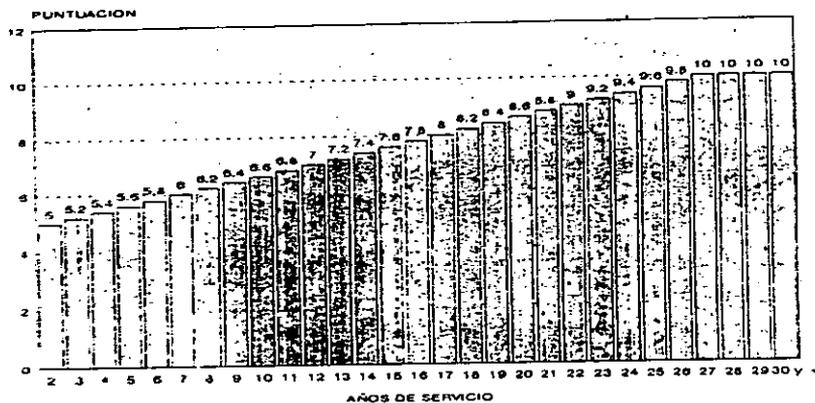


Anexo 7. Factor antigüedad.

Fuente Revista Mexicana de Pedagogía SEP - CONALTE, p. 11

II. EVALUACION DE CADA FACTOR

FACTOR DE ANTIGÜEDAD



SEP-CONALTE

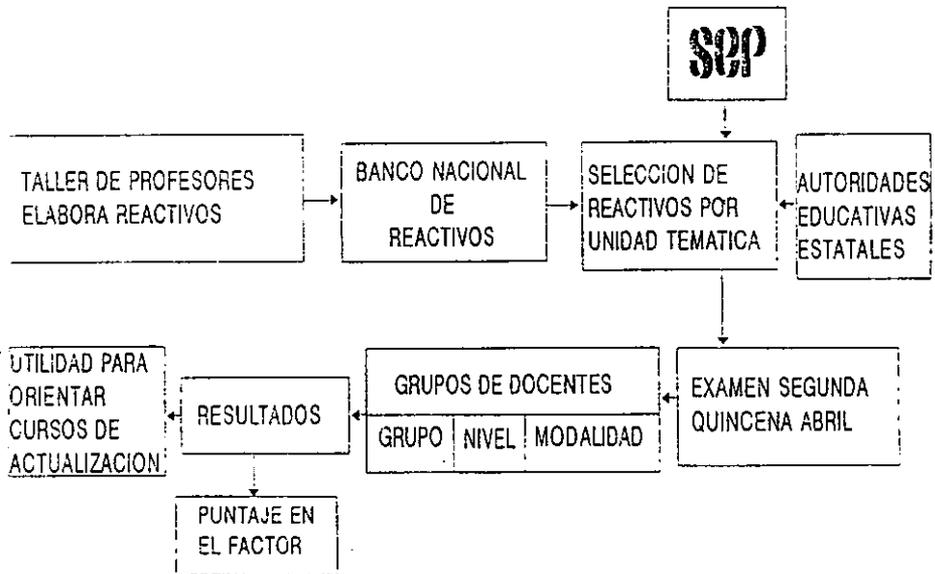
Anexo 8. Factor grado académico.

Fuente: Revista Mexicana de Pedagogía SEP - CONALTE, p. 12

FACTOR - GRADO ACADÉMICO

NIVEL	GRADO	PUNTAJE						
		09	10	11	12	13	14	15
Preescolar y Primaria	NORMAL BÁSICA (2,3 y 4 AÑOS) NORMAL SUPERIOR O EQUIVALENTE CURSADO AL MENOS 75%							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	UPN - LICENCIATURA (PASANTE) NORMAL SUPERIOR O EQUIVALENTE (PASANTE)							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	NORMAL BÁSICA - LICENCIATURA UPN LICENCIATURA - TITULADO NORMAL SUPERIOR O EQUIVALENTE - TITULADO							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	MAESTRIA - NO TITULADO							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	MAESTRIA - TITULADO							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	DOCTORADO - CANDIDATO							
Secundaria								
Preescolar y Primaria	DOCTORADO - TITULADO							
Secundaria								

FACTOR: PREPARACION PROFESIONAL



Anexo 10. Factor acreditación de cursos de actualización.
Fuente: Revista Mexicana de Pedagogía SEP - CONALTE, p. 13

FACTOR: ACREDITACION DE CURSOS DE ACTUALIZACION Y SUPERACION MAGISTERIAL

PUNTAJE Y CURSOS

12	3	15
PROGRAMA ANUAL ..	CURSOS EXTRAS	TOTAL

CURSOS PROGRAMADOS POR LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS

CONTENIDOS VINCULADOS CON MATERIA Y NIVEL O GRADO DEL DOCENTE.
CURSOS PROGRAMADOS POR JEFATURA DE SECTOR O DE ENSEÑANZA E INSPECCIONES DE ZONA.
IMPARTIDOS POR INSTITUCIONES RECONOCIDAS Y APROBADAS POR LA AUTORIDAD EDUCATIVA.

Anexo 11. Factor desempeño profesional

Fuente: Revista Mexicana de Pedagogía SEP - CONALTE, p. 13

FACTOR: DESEMPEÑO PROFESIONAL

**INSTRUCTIVO PARA LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO
PROFESIONAL DEL DOCENTE**



ELEMENTOS O INDICADORES DE LA EVALUACION		
1	PLANEACION	DEL PROCESO ENSEÑANZA - APRENDIZAJE
2	DESARROLLO	DEL PROCESO ENSEÑANZA - APRENDIZAJE
3	PARTICIPACION	EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESCUELA
4	PARTICIPACION	EN LA INTERACCION ESCUELA - COMUNIDAD

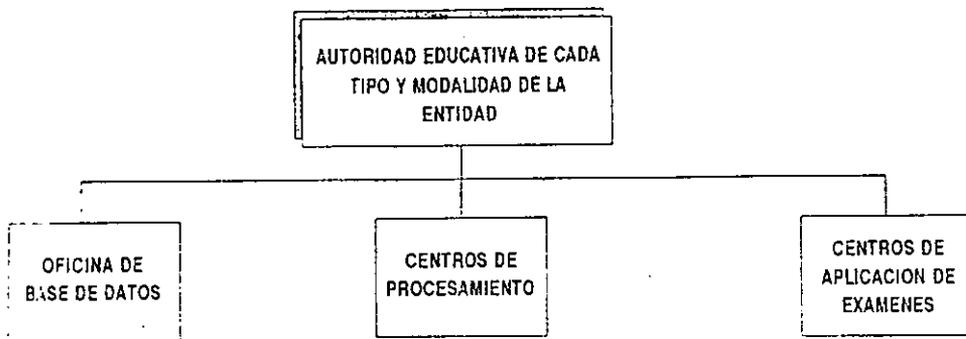
MAXIMA PUNTUACION: 35

ESTE FACTOR ES EL QUE DA MAYOR PUNTAJE

SEP-CONALTE

III. PROCEDIMIENTO

ESTRUCTURA DE ORGANIZACION DEL SISTEMA DE EVALUACION DE LA CARRERA MAGISTERIAL



CENTROS ESCOLARES ORGANO ESCOLAR DE EVALUACION (OEE)	
ORGANIZACION COMPLETA	ORGANIZACION INCOMPLETA ESC. UNITARIAS Y BIDOCENTES
DIRECTOR	INSPECTOR
CONSEJO TECNICO ESCOLAR O CONSULTIVO	CONSEJO TECNICO, DE ZONA SECTORIZADA
REPRESENTANTE DEL SNTE	REPRESENTANTE DEL SNTE

Anexo 13. Principios para la promoción en Carrera Magisterial.

Fuente: Comisión Nacional de Carrera Magisterial SEP - SNTE, prontuario educación secundaria, p. 24

4. PRINCIPIOS PARA LA PROMOCION

Como la Carrera Magisterial busca elevar el nivel de la calidad de la educación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los docentes, se sigue el criterio de las promociones permanentes como un estímulo a su mejor desempeño profesional.

Para efectos de promoción en la Carrera Magisterial, los docentes de Educación Secundaria deberán cumplir satisfactoriamente con la evaluación global de los cinco factores (Antigüedad, Grado Académico, Preparación Profesional, Acreditación de Cursos de Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio y Desempeño Profesional) y con la permanencia establecida para cada nivel del programa, según se especifica en la tabla siguiente:

NUMERO DE AÑOS DE PERMANENCIA FRENTE A GRUPO PARA PROMOVERSE EN LA CARRERA MAGISTERIAL (SECUNDARIA)						
PREPARACION ACADEMICA	NIVELES					TOTAL DE AÑOS PERMANENCIA
	A	B	C	D	E	
	AÑOS DE PERMANENCIA EN EL NIVEL FRENTE A GRUPO					
- EGRESADO DE NORMAL SUPERIOR O EQUIVALENTE						
- TITULADO	3	3	4	4		14
EN ZONA DE BAJO DESARROLLO	2	2	2	2		8
- NO TITULADO (PASANTE CON UN MÍNIMO DE 75% DE CREDITOS)	3	3	4	4		14
EN ZONA DE BAJO DESARROLLO	2	2	2	2		8
- POSGRADO CON ESTUDIO TERMINADOS						
- MAESTRIA			2	4	4	10
EN ZONA DE BAJO DESARROLLO			2	2	2	6
- DOCTORADO				4	4	8
EN ZONA DE BAJO DESARROLLO				2	2	4