



5

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

"CAMPUS ARAGÓN"

**"EL IMPACTO SOCIAL DE LOS LIBROS DE TEXTO  
GRATUITOS A NIVEL SECUNDARIA EN ZONAS  
MARGINADAS".**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA  
LICENCIADO EN PERIODISMO  
Y COMUNICACION COLECTIVA  
P R E S E N T A N :  
MARIA ELENA MATÍAS PÉREZ  
REBECA MATÍAS PÉREZ**

294176

**ASESOR DE TESIS:  
PROFESORA:  
TERESA DE JESÚS PÉREZ GUTIERREZ**

**SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO. 2001.**



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.**



**REBECA MATÍAS PÉREZ**

**A MIS PADRES**

**TERESA PÉREZ CRUZ Y JOSÉ MATÍAS CRUZ**

Agradezco a estas dos personas de cabello cano, que me proporcionaron la virtud de apretar entre mis brazos la honradez, el trabajo, el éxito y el progreso. Que con su amor, cariño y respeto me impulsaron a ser una mujer, una madre y una profesionista. Le doy gracias a estos robles que han sostenido mi vida, cuantos consejos cariñosos y buenos he sorprendido en el fulgor de su mirada.

Doy gracias a Dios por el Don de la vida y la sabiduría.

**A MI HIJA Y MI ESPOSO**

A la luz que alumbra mis días y mis noches, que me impulsa cada día a ser mejor. Es sólo un capullo que salió de mí, una pequeña semilla sembrada que se ha convertido en una flor esplendorosa, mi hija Erika Yarel Bejar Matías.

A mi esposo Eric Bejar Campos por apoyarme y cuidarme en el momento más difícil de mi vida gracias.

## MUNICIPIO SOLIDARIDAD

Como colosos de pie cubren el valle los cerros de Xico y el del elefante, sus grandes leyendas de fantasmas, de diablos, oro y cuevas. Desde la punta del cerro se observa el sol que quema la tierra.

Van caminando los perros flacos, buscando la sombra de las pequeñas casas construidas de tablas, cartones y laminas.

Las calles solas por las mañanas ya que sus pobladores trabajan o estudian, pero por las tardes la plaza, el circo y la feria se llenan de malas palabras y de ruido.

El sábado llega, descanso total, la obligada borrachera de la tarde con el chale y el tuercas. Macheteros, mercaderes y jodidos obreros.

Entre la tolvenera surge un personaje de ojos oscuros figura pequeña, su dedo mágico hace milagros, se crean; escuelas, banquetas, hospitales, drenaje, luz y agua. Ha llegado el día de la solidaridad, los visita el gobernador, el Papa y el presidente Salinas. La ciudad perdida ha surgido al fin y su gente da muestras de gratitud.

Lo más hermoso de este valle son sus plazas o sus calles, sino su maravillosa gente con ganas de trabajar y progresar. Esperan con ansia que los anuncios y promesas de libros gratuitos no sean eternas.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
El Estado y la Educación pública en México.....	7
1.1 Crecimiento de la educación pública en México	
1.2 Educación básica: obligatoriedad y gratuidad	
1.3 Presupuesto y financiamiento	
CAPÍTULO 2	
Desarrollo de la escuela secundaria en México.....	35
2.1 Reformas a la educación media básica	
2.2 El acuerdo para la modernización de la educación	
2.3 Libro de texto gratuito	
CAPÍTULO 3	
La experiencia del municipio Solidaridad.....	66
3.1 Convenio entre el Estado y las editoriales privadas : Estrategia de distribución.	
3.2 La dotación de libros de texto a escuelas secundarias técnicas en el municipio Solidaridad.	
3.3 Impacto social y económico de la dotación de texto gratuitos en zonas marginadas.	
CONSIDERACIONES FINALES.....	90
BIBLIOGRAFIA, HEMEROGRAFIA Y DOCUMENTOS	94

## INTRODUCCIÓN

Al Estado como rector y de acuerdo al artículo tercero, le corresponde impartir la educación en México. La cual se torna gratuita y obligatoria en los niveles básicos logrando un impacto social en las zonas marginadas al implementarse una política comunicativa de dotación de libros de texto gratuitos a nivel secundaria. Sin embargo al otorgar dichos libros de texto solo en algunas zonas, el resto de la población demanda los mismos beneficios, provocando la inestabilidad social y el conflicto financiero.

Retomando algunas de las aportaciones de Gramsci quien pone a la cultura en el mismo plano de importancia que la economía y la política se nos hace de vital importancia para el presente trabajo el término de hegemonía cuyo significado abarca cierto orden en el cual es dominante un modo determinado de pensar y vivir. Al interior de ese orden predomina una visión del universo y la realidad que se difunde a la sociedad en todas sus dimensiones (políticas, sociales y culturales) impregnando los hábitos, principios políticos, éticos, y toda una gama de relaciones sociales especialmente respecto a sus implicaciones intelectuales. Es decir que el fin de la hegemonía es lograr el consenso social y la legitimidad política de un régimen dado y dentro de este proceso de construcción de la hegemonía como lo menciona Omelas la educación es importante ya que forma la conciencia de los ciudadanos, sus valores, el valor de pertenecer a una nación determinada, sus valores históricos etc. de acuerdo con Gramsci la educación escolar desempeña una función importante en la definición y asimilación del orden dominante en los sujetos del proceso escolar.

Por otra parte la escuela contribuye a la reproducción de la sociedad por medio de sus actividades prácticas y teóricas como lo son: las habilidades, las destrezas, el conjunto de creencias y valores que contribuyen a reproducir la hegemonía y legitimar el orden establecido.

Los medios de comunicación en las prácticas políticas también jugaron un papel importante y decisivo para los partidos políticos que aspiraban al poder, ya que a través de mensajes impactantes ayudaban a la cooptación de simpatizantes de los estos quienes levantaban su bandera con el eslogan: "Libros de texto gratuitos para el nivel medio básico y su obligatoriedad"

Durante este periodo de transición en la educación se saturaron los medios de comunicación; Radio, televisión, prensa y principalmente propaganda impresa con el tema "modernización educativa", "Reforma educativa" y sus beneficios para una mejor enseñanza - aprendizaje que se llegó a utilizar casi como un slogan publicitario. Así las técnicas empleadas para anunciar o mencionar la gratuidad de los libros de texto a nivel medio básico significaron un bombardeo propagandístico de algunos partidos, los cuales lograron un impacto social en las poblaciones de bajos recursos y zonas marginadas como Valle de Chalco.

La comunicación política, consiste en la circulación de mensajes entre los actores políticos. La circulación de algún modo tiene que ver con las campañas electorales, ya que dentro de ellas existen dos actores los comunicantes y los comunicados. El primero es aquel que manifiesta la justificación del discurso político teniendo como referencia la ideología y las necesidades de las grandes masas que es la población de bajos recursos, el carisma del dirigente depende de su manera de manejar la palabra, poco importan las distorsiones entre el discurso y la realidad: todo es cuestión de creencia. Los comunicados se dejan guiar por "su conveniencia" económica y el gasto familiar principalmente

El impacto social de la política de dotación de textos gratuitos esta estrechamente relacionado con las condiciones socioeconómicas de la población beneficiada, por lo cual se hace necesario un análisis de los objetivos reales de esta estrategia política de distribución de libros llevada a cabo por el Estado. ¿Cuál es el objetivo primordial? El objetivo más importante de esta

estrategia educativa del gobierno federal no es el de elevar el nivel educativo, sino la cooptación, es decir lograr el consenso de las masas a través del apoyo a los sectores marginados. Es un hecho conocido que las familias de estas regiones enfrentan graves problemas de índole económica, y que el libro de texto se toma cada vez más difícil de conseguir, el costo de los materiales educativos se ha elevado significativamente. Ante este panorama el surgimiento de la política de dotación ha tenido un buen recibimiento, ya que ha contribuido a subsanar parte de estos problemas.

En México el Estado es el elemento central que nos permite entender la dinámica del sistema educativo, por lo cual en el primer capítulo se presenta una revisión y análisis de los cambios que ha tenido a lo largo de su historia, se pone de manifiesto el carácter político con el que se toman las grandes decisiones, que no surgen de análisis pedagógicos ni de evaluaciones sobre la enseñanza, ya que el fenómeno educativo de naturaleza social, atañe a la selección de conocimientos, tradiciones y valores, y de la visión cultural e histórica que se decide transmitir a las nuevas generaciones de un país. En este primer capítulo se abordarán los conceptos de gratuidad y obligatoriedad desde el proyecto educativo de los liberales hasta el sexenio de Salinas de Gortari fundamentados en el reformado artículo tercero y la también reformada Ley General de la educación. Se hará énfasis en la gratuidad y obligatoriedad de la educación bajo el enfoque del artículo tercero constitucional como base filosófica de la misma, así como de las paradojas que trae consigo. Los términos laica, gratuita y obligatoria, aparecen como objetivos subordinados a los diferentes proyectos políticos que se presentan dentro del contexto social y económico de cada época que nos ayuda a explicar los cambios y reformas que cada gobierno le imprime a la educación, es decir que el proyecto educativo guarda una estrecha relación con el estado, el cual lo utiliza como plataforma para llegar al poder. La serie de cambios o reformas que se le han impuesto a través del tiempo se dan simultáneamente con los cambios que tiene la educación en el resto del mundo.

Por último se examinan los recursos financieros destinados a la educación tomando en consideración los recursos materiales e intelectuales. Cabemos de antemano que el financiamiento y su correcta aplicación son factores determinantes en todas las acciones educativas y que los mejores esfuerzos languidecen y pueden ser inútiles como lo exponemos en este capítulo si no se dispone de los recursos suficientes para ampliar, mejorar y modernizar la educación.

En el capítulo 2 se exponen una serie de reformas que se han llevado a cabo dentro del sector educativo, se presenta un análisis breve de los resultados de dichas reformas que no han conseguido elevar la calidad de la educación. Los logros tan escasos a largo plazo han desencadenado una crisis dentro del sistema, sin lograr el objetivo fundamental que consiste en elevar el nivel educativo, ante lo cual se demandan estrategias adecuadas. Las reformas llevadas a cabo: "Reforma educativa ", " Revolución educativa " y finalmente "Modernización educativa " han puesto al descubierto los múltiples vicios, carencias y limitaciones dentro de los niveles básicos, desde el momento en que no se tienen prioridades claras y el presupuesto destinado es insuficiente.

Se retoma el documento sobre la modernización educativa en el apartado que se refiere a la educación básica, la secundaria que ha sido objeto de una serie de cambios curriculares y administrativos, así como de un manejo político concretado en el reciente establecimiento de su obligatoriedad, se exponen algunos problemas de fondo que no han sido atendidos adecuadamente. Con respecto al libro de texto dentro de este mismo capítulo se analizan los costos marginales de la educación que van en aumento al mismo tiempo que el poder adquisitivo de las familias que habitan en estas zonas desciende.

El periodo de 1988 a 1994 es de gran importancia ya que en el Plan Nacional de Desarrollo se mencionó la depuración de los contenidos y métodos de enseñanza para conformar un modelo integral de educación básica a partir de los niveles de preescolar, primaria y secundaria; fortalecer y reorientar la

educación media ante la necesidad de combatir las causas que inciden desfavorablemente en la reprobación y deserción que se traducen en una baja eficiencia terminal y en el desperdicio de los recursos que la sociedad destina a la educación. Durante este periodo como una respuesta al presupuesto insuficiente para la educación en las zonas marginadas surgió la política de libros de texto gratuitos a nivel secundaria, como solución para conciliar la calidad con la eficiencia, sin embargo sacrificando la primera por la segunda, sin lograr elevar la baja productividad de la educación.

Finalmente en el capítulo tercero se analizará el convenio entre el Estado y las grandes editoriales privadas, el proceso de distribución de los textos a los planteles que se encuentran dentro de las zonas marginadas evidenciando sus limitaciones que con el tiempo no han desaparecido, comenzando por la desigualdad en el acceso a los textos que resultan insuficientes para abastecer al total de los alumnos de zonas atrasadas. Tomando en cuenta los criterios de distribución y selección que la SEP ha establecido, basados en las condiciones socioeconómicas de la población y respaldados por la Ley General de Educación, estableciendo un convenio con la cámara nacional de la industria editorial única beneficiada dentro de este proceso de distribución llevado a cabo por la secretaría a través de la CONALITEG que envía los libros a las escuelas secundarias de los municipios carentes de recursos como el Municipio **SOLIDARIDAD** ubicado en Valle de Chalco, Estado de México. Cuya experiencia se describe en el presente trabajo ya que reúne las condiciones socioeconómicas y políticas adecuadas. La política de dotación anteriormente mencionada emana del artículo tercero constitucional y de la Ley General de la Educación, se remonta en sus antecedentes al origen de los primeros libros de texto, a la creación de la comisión nacional de los libros de texto gratuitos ( CONALITEG ) hasta llegar a la estrategia de distribución de textos gratuitos a nivel secundaria, implantada durante el gobierno de Salinas de Gortari, demanda atendida por tres programas: El de la SEP, del PRD y los Gobiernos Estatales.

Frente a este panorama de la realidad que enfrenta la mayor parte de la población mexicana, es fundamental conocer los criterios de distribución y financiamiento con los que surge la estrategia política de dotación de libros de texto gratuitos que a pesar de sus limitaciones dentro del sector educativo logró su fin principal que es el apoyo incondicional de los habitantes de los municipios de bajos recursos económicos.

## CAPITULO I

### **A) CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

En su propósito de fortalecer al Estado frente a la iglesia y modernizar al país los políticos liberales del siglo XIX vieron en la educación popular una estrategia fundamental que sirvió a sus intereses. Con altibajos, la educación fue creciendo a lo largo del siglo pasado, sin embargo, no fue sino hasta después de la Revolución que la intención de universalizar la educación básica cobro mayor fuerza.<sup>1</sup>

Los diversos gobiernos pos - revolucionarios, con distintos énfasis pero en forma continua fueron extendiendo la educación primaria en todo el país.

Después de la revolución, en algunas entidades la acción desarrollada fue ejemplar, se destinó a veces casi la mitad del presupuesto para la educación, como ocurrió en Tabasco con Garrido Canabal. La fundación de la Secretaria de Educación Publica en 1921 y la obra de su primer titular Jose Vasconcelos sentaron las bases para ver en la educación un proyecto verdaderamente nacional, con Vasconcelos se inició el proceso de federalización educativa en su primera etapa.

Considerando que en 1921, cuando empezó la gestión de Vasconcelos, con una geografía de enormes proporciones y agreste, con poca población e insuficiente comunicación. Después a partir de la década de los cuarenta, el crecimiento de la población fue vertiginoso y el Estado no pudo y a veces ni lo intento hacer que la oferta de la educación primaria alcanzara al incremento de la natalidad, al menos hasta los años ochenta.

<sup>1</sup> Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Motivos para reformar el Art. 3ro

El gobierno y la sociedad mexicana se unieron con el objetivo de incrementar la oferta de educación, a partir de 1950 que es cuando comienza la expansión educativa más allá de la escuela primaria, la matrícula global creció rápidamente.

De 1950 a 1960 la matrícula del sistema casi se duplicó, la ampliación fue mayor en la escuela secundaria que creció por arriba de un 400% el número de instituciones era de poco más de 90 mil, la mayoría de los cuales se encontraban en la enseñanza media superior y era de tiempo no completo. El total de escuelas en estos años era de más de 25 400, y en las siguientes décadas creció a pasos agigantados el número, esto se explica por el aumento anterior del número de egresados de primaria, por la base tan pequeña de la que partieron y por el crecimiento de la demanda real sobre todo en las grandes ciudades. El incremento de la primaria y secundaria de 1960 a 1970 se explica además por el plan de los once años.

La expansión de la matrícula fue paulatina, el "Plan de Once Años" de Adolfo López Mateos y Torres Bodet representó un nuevo impulso. No obstante, los logros alcanzados hasta el inicio de la década de los setenta eran aun muy limitados.

Aquí se hace importante mencionar el nivel de rezago educativo en cada estado entendemos por rezago educativo aquella población mayor de 12 años por debajo de los seis grados de instrucción primaria que cabe esperar del precepto constitucional que establece la obligatoriedad de este nivel educativo.

En 1960 aun estados como Baja California, Coahuila, Nuevo Leon y el Distrito Federal tenían porcentajes de rezago alto de un 53.03 % hasta un 70.07% respectivamente.

En los últimos treinta años el esfuerzo por abatir el analfabetismo y dar instrucción primaria completa permitió mejorar sustancialmente la situación en todo el país, particularmente en algunas entidades como Baja California que de 81.5 % en 1960 bajó a un 23.4% en 1990 el Distrito Federal de 53.03 % a un 16.6% Nuevo Leon de 61.50% a un 12.0%, Coahuila de 71.79% a 27.9%, Estado de México 88.87% a 28.3%, Sonora 74.81 a 28.6% y otras que con las que hoy presentan un menor rezago educativo.

A lo largo de treinta años el rezago fue disminuyendo de manera relevante en estas entidades y el Distrito Federal. Sin que pueda generalizarse, no es de soslayar que coincidan aquí ciertos procesos de industrialización y desarrollo comercial muy significativos.<sup>2</sup>

El Proceso de urbanización y atracción de emigrantes de otros estados fue también importante. En los Estados del norte el contacto con la frontera de Estados Unidos ha sido creciente, desarrollándose la industria maquiladora, que requiere un cierto grado de escolaridad de la mano de obra que permita su capacitación y el mejoramiento de su nivel de especialización. En este mismo caso esta Chihuahua con un 30.2% de rezago para 1990 lo que lo ubica en una situación ventajosa comparada con el 38% del promedio anual de 1978 a 1990 el rezago se situó de forma significativa en 20 puntos porcentuales en las Baja California, Sonora y Coahuila. Casi en ese porcentaje Nuevo León y el Estado de México así como en el 16% en el Distrito Federal que por las dimensiones de su población resulta muy importante<sup>3</sup>

La educación creció a un ritmo muy lento, sobre todo en las zonas donde predominaba la población rural, de esta manera, ubicamos como entidades de rezago medio aquellas que se encuentran cerca del promedio nacional y más específicamente las que en 1990 se encontraban entre el 30 y el 40 por ciento: Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala.

2. Informe COPLAMAR, Mínimos de bienestar. Resumen presidencial de la República, México 1979 pp. 45-

48 censos generales de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980, 1990

3 Yolanda de la Garza "Los Libros de Texto en México", REVISTA HUMANAS, Año 1 Número 1, Septiembre-Diciembre, 1991, pág. 12

En algunas de estas entidades se vivieron procesos de industrialización acelerados como es el caso de Querétaro, Morelos y Tlaxcala, en otros se da un desarrollo muy ligado a los puertos y al comercio internacional como Tamaulipas y Colima. Han influido en la expansión del sistema escolar. El desarrollo turístico de Quintana Roo a la vez, exigió de ciertos requerimientos de capacitación de mano de obra, al mismo tiempo que se observó un flujo importante de atracción de emigrantes de otras entidades del país lo que provocó que se ampliara el número de escuelas. La expansión de Ciudad Juárez y la concentración urbana permitieron a Chihuahua atender en mejores condiciones la demanda de educación e incrementar así la matrícula. En el caso de Guadalajara el crecimiento de su área metropolitana y la industria están muy ligados a la reducción de rezago educativo en Jalisco. Entre estas entidades resultan sobresalientes los casos de Morelos, Sinaloa y Tlaxcala que reducen en casi un 25% su rezago en la última década. Una mejoría mayor se observó en Querétaro, Quintana Roo y Colima en donde el rezago disminuyó en más de un 30%.<sup>4</sup>

En las entidades de mayor rezago educativo encontramos a todas aquellas cuyo porcentaje se encuentra por encima del 40%. En orden creciente tenemos a Nayarit, Tabasco, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Las últimas entidades son las que se encuentran en la situación más crítica. Aunque en estos estados se ha observado una disminución importante en su rezago en la última década destacando particularmente Guerrero, Tabasco y Nayarit, en otros la disminución fue muy limitada, siendo el caso más patético el de Chiapas, en donde solo se redujo el 12%.<sup>5</sup> en algunas de las entidades de mayor rezago educativo puede observarse así mismo un proceso de urbanización más lento que las de menor rezago. Gran parte de la población de éstos continúa dedicándose a la agricultura y otras actividades complementarias.

<sup>4</sup> Victor Raúl Martínez, "Acceso a la Educación", REVISTA Huasteca, Año I, Número I Sep. - Dic., pag. 14

Con excepción del Distrito del Centro todos los demás distritos de Oaxaca se ubican dentro de la categoría de mayor rezago educativo (1990) Cabe destacar aquí, sin embargo, la situación extremadamente crítica de algunos de ellos y que requiere por lo tanto de una atención prioritaria. En orden descendente podemos ubicar a los que rebasaban el 65% de rezago.

En una situación crítica se ubican los que se encuentran entre el 65 y 55 por ciento cifra que corresponde al promedio estatal de los distritos de Oaxaca, como: Pochutla, Coixtlahuaca, Villa Alta, Yautepec, Putla, Jamiltepec, Ejutla, Ocotlán, Juquila, Tlaxiaco, Nochistlán, Tlaxiaco, Zimatlán, Huajuapam<sup>6</sup>.

En 1994, el presupuesto que el Gobierno Federal asigna a la educación asciende a más de 54 mil millones de nuevos pesos, poco más de 54 billones de los pesos antiguos. A esta cantidad habrá que agregarle los recursos que destinan los gobiernos estatales y municipales, así como la inversión que realizan los sectores social y privado en materia educativa; las donaciones de estos sectores han permitido mejorar los salarios de los maestros, ampliar las construcciones escolares y otorgar recursos a los programas prioritarios. En 1988 el salario nominal era de 377 pesos, de los nuevos pesos hoy alcanza 1523 el inicial y en algunas regiones del país para el 72% de los maestros alcanza una cifra superior a los 2000 nuevos pesos<sup>7</sup>, más de cuatro salarios mínimos, se espera que gradualmente el resto de los docentes alcancen esta proporción entre salario mínimo y salario profesional

Al mismo tiempo se han construido en los últimos años 24 mil espacios educativos debidamente entregados en todos los estados de la República y el Distrito Federal y todavía se sigue el programa de construcción. En cuanto a los libros de texto gratuitos

<sup>6</sup> Pescador Oñiza, José Ángel "Combatir la desigualdad tarea de la educación", INFORME ANUAL.

que se distribuyeron a los niños de la República Mexicana en 1994 cabe destacar que fueron 130 millones de libros de texto gratuitos y esta cifra seguirá creciendo para el próximo año escolar<sup>8</sup>.

En cuanto a las zonas y comunidades indígenas hoy por primera vez en muchos años les están llegando los ejemplares en 27 lenguas indígenas y el libro de matemáticas, precisamente para facilitar el tránsito por la escuela primaria de aquellos niños que no hablan el español.

También en otros campos el Gobierno de la República se ha preocupado por atender la educación, particularmente en el campo de la equidad y especialmente para los alumnos de las escuelas de todo el país que es preocupación de la política educativa tratar de contrarrestar la desigualdad, sin embargo se considera que la educación no es la única fuerza que tiene que operar para combatir la pobreza y disminuir la desigualdad. Ahora tenemos la oportunidad de contar con una matrícula en educación básica de 27 millones, de acuerdo a la cifra de apenas hace 10 y 15 años casi 6 millones adicionales de niños y adolescentes están dentro de las escuelas primarias y secundarias del país pero además un millón de maestros atienden a esta población en 163 mil planteles educativos<sup>9</sup>. Esa es la dimensión de la obra educativa en México, esta relación de datos es con el propósito de mostrar el esfuerzo que significa administrar la educación en total, incluyendo la educación superior de casi 25 millones de mexicanos.

Los rezagos educativos se ponen de manifiesto en las tasas de reprobación y deserción, sobre todo en las entidades de la República que a diferencia del Distrito Federal, viven en condiciones mucho más desventajosas. En esta época se estableció un programa para abatir el rezago educativo en 14 Estados de la República. Esto significa recursos adicionales para poder elevar los índices de aprobación, y subsanar deficiencias en la educación básica.

<sup>8</sup> Verónica Cuevas, "Reserva: 130 millones de ejemplares de libros de texto gratuitos", INFORMACIÓN.

Existe un millón de niños que participan en el programa niños en solidaridad recibiendo becas en efectivo y en especie; también existe el programa de 100 escuelas por cada entidad federativa, las que se encuentran en condiciones más desventajosas para poder recibir apoyos adicionales, y también existe un programa en 11 entidades de la República para darle especial atención a la educación inicial, es decir a la educación que va de los niños desde su nacimiento hasta los cuatro años de edad<sup>9</sup>.

Al hacer el balance del año escolar 1993 - 1994 desde el punto de vista de la cobertura en las entidades el Gobierno realizó varias tareas tanto en primarias y secundarias de toda la República Mexicana, así como en universidades, tecnológicos y gran variedad de servicios educativos. Es obligación del Gobierno realizar un esfuerzo adicional para disminuir la deserción y reprobación escolar. Es importante llevar los servicios educativos a todas las comunidades a donde todavía no llegan. Aquí en el Distrito Federal se encuentran numerosas escuelas; en una colonia hay 10 o 12 planteles y las instituciones educativas se encuentran muy cercanas. Esto contrasta con las comunidades que viven en la sierra, regiones dispersas donde no llega el servicio educativo, buscándose alternativas viables para que se incorporen al servicio. Hay casi 6 millones de adultos que no saben leer ni escribir, cifra que se presenta como rezago a combatir.

Es preocupante encontrar mejores formas de participación, se buscan formas de acreditación más flexibles para los adultos; programas de capacitación que permitan una mejor incorporación de los egresados a las fábricas y al trabajo; mejorar la organización y la administración escolar avanzar en la simplificación administrativa, establecer claramente prioridades en acción educativa y, sobre todo enfocar las acciones para poder efectivamente hacer de la educación un instrumento de movilidad social y desarrollo

<sup>9</sup> Paredes Ojeda, José Ángel, "Combate la desigualdad entre las educaciones", INFORME ANUAL

## B) EDUCACIÓN BÁSICA. GRATUIDAD Y OBLIGATORIEDAD

En México, las grandes decisiones educativas no surgen de análisis pedagógicos o de evaluaciones sobre la enseñanza; tienen un carácter esencialmente político, ya que el fenómeno educativo, de naturaleza social, atañe a la selección del tipo de conocimientos, tradiciones, valores, y de la visión cultural e histórica que se decide transmitir a las nuevas generaciones de un país<sup>1</sup>.

En México el carácter político de estas decisiones es mucho más claro, ya que el desarrollo de la educación pública desde sus inicios ha tenido una estrecha relación con los proyectos del Estado, integrándose a su acción práctica como a su explicación ideológica, articulándose, por otro lado, con la vida social y siendo influida por los procesos colectivos (hechos históricos).

La preocupación educativa aparece por primera vez en el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana aprobado en Apatzingan en 1811. Pero correspondió a la generación liberal consolidar el avance más significativo de nuestra concepción educativa al establecer tanto la gratuidad como la obligatoriedad de la enseñanza primaria, así como el laicismo de la escuela pública. En la constitución liberal de 1857 se incluye bajo el título de los derechos del hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación. Esta inclusión reflejaba la certeza liberal de que la instrucción de los ciudadanos era el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes.

El proyecto educativo de los liberales alcanzó mayor relieve el mismo año en que triunfa la República, al expedir el Presidente Benito Juárez la ley orgánica de la instrucción pública en el Distrito Federal. Dicha ley estableció la obligatoriedad de la educación primaria y bajo ciertas condiciones, su gratuidad. Una preocupación principal

de las luchas sociales sigue siendo lograr el aumento paulatino de la escolaridad considerada necesaria y obligatoria, de esta manera el Presidente Juárez estableció la obligatoriedad de la primaria, esta correspondía a la llamada educación primaria elemental, consistente en solo tres años de estudio, y a la que seguía la llamada primaria superior. Más tarde la obligatoriedad comprendió una educación primaria elemental de cuatro años y, en 1905, Justo Sierra pugna porque se extendiera cinco años y por último la ley orgánica de educación, promulgada en febrero de 1940, fijó que la educación primaria abarcaría un periodo de seis años. Estas disposiciones fueron recogidas por la legislación de la mayoría de los Estados de la República, y se conjugó la fuerza de la soberanía estatal con el principio de la unidad nacional.

Desde el inicio del México independiente la educación fue vista como un medio de movilidad social. De gran importancia para el futuro desarrollo de una nación bien integrada, con una población suficientemente preparada para defender sus derechos y labrar la prosperidad general. Estas eran las ideas reformistas al inicio de una nación con su independencia reafirmada, su soberanía triunfante después de atravesar por un periodo de inestabilidad política, logro edificar la sociedad sobre valores republicanos y democráticos, que debía sustentarse en niveles de educación más amplios y elevados. Esta convicción de los liberales se plasmó en la ya mencionada ley orgánica de la instrucción pública expedida en 1867. Al cabo de la restauración de la República y como secuela del gran auge del liberalismo mexicano, se inició el proceso de creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, bajo la convicción de que el aliento a la educación entrañaba el germen de la identidad nacional y el progreso material.

En la educación como en tantas otras esferas, el programa de la Revolución Mexicana se inspiró en los ideales del liberalismo imprimiéndole un vigoroso sello social. En el marco de un gran movimiento por la justicia, la democracia y la libertad, los mexicanos de este siglo se fijaron la misión de hacer de la tarea educativa la plataforma que proyectase al México del futuro. Aun en las precarias condiciones de una nación que debió de invertir su primer siglo de vida en la defensa y afirmación de su soberanía e independencia nacional, quedó plasmada la convicción de que la educación primaria

debía ser un derecho fundamental del pueblo mexicano. Esto explica el porque el congreso constituyente de 1916-1917 abordó los alcances de la función educativa, para ratificar la concepción liberal de la educación y ampliar su alcance social.

En el curso de ese congreso constituyente se debatió donde debería incluirse el precepto de primaria obligatoria, si en el capítulo de garantías individuales o si bien en el de obligaciones de los gobernados. La decisión del constituyente fue que en el capítulo segundo. De los mexicanos, se incluyera como obligación para estos el hecho que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurrieran a las escuelas públicas o privadas, para cursar la educación primaria elemental. Esta decisión significa que en la percepción del constituyente, era en los padres en quienes recaería la obligación de hacer que sus hijos estudiaran la primaria, al establecerse la obligatoriedad de la educación básica en los términos del artículo 31, se generó un gran aliento en la población, que durante los años veinte, en especial a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública. En efecto aún cuando en ese entonces parecía remota la posibilidad de extender la primaria a toda la población, su elevación a rango constitucional comprometía un largo esfuerzo de maestros, padres de familia y autoridades.

En 1934, el constituyente permanente incluyó en el artículo tercero la disposición expresa de la educación primaria como obligatoria. De la lectura de la iniciativa, el dictamen respectivo y el debate consiguiente, no es posible discernir si se trata de la obligación del Estado de impartir educación primaria o de la obligación de los individuos de cursarla, o bien si solo se trata de compilar en este artículo la obligación de los mexicanos ya prevista en el artículo 31, de hacer que sus hijos estudien la primaria. En esta iniciativa se propone esclarecer el alcance de tales obligaciones. En las reformas introducidas en 1934 se considera que la educación de todo tipo y grado que se impartiera a los obreros y campesinos debería de quedar, por ese solo hecho, sometida a un régimen jurídico particular. Con el ensanchamiento de las oportunidades de educación, a través de la multiplicación de instituciones de enseñanza media superior, institutos tecnológicos y universidades, tanto obreros y campesinos como sus hijos, han tenido acceso creciente a la educación que se imparte a todos los sectores sociales. En

consecuencia, se propone hacer participes a los obreros y campesinos de las condiciones de igualdad jurídica que, en este sentido, disfrutaban los demás miembros de la sociedad. En la reforma constitucional de 1934 y ante las circunstancias de entonces, se dispuso que la autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal, puede ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones de la autoridad proceda juicio o recurso alguno. Esta medida dio lugar a un régimen de excepción que a la luz de las condiciones actuales y de conformidad con la tradición jurídica del Estado Mexicano, no es ya consecuente. Una de las exigencias del Estado de Derecho consiste en que la ciudadanía pueda acudir al poder judicial para solicitar se revise la legalidad de los actos de las autoridades.

De acuerdo al decreto presidencial de 1959, considerando 1<sup>o</sup> que según lo disponen las fracciones VI y VII del artículo tercero de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la educación primaria impartida por el Estado, Federación y municipios debe ser además de obligatoria gratuita. Considerando 2<sup>o</sup> que dicha gratuidad solo será plena cuando además de las enseñanzas magisteriales, los educandos reciban, sin costo alguno para ellos, los libros que les sean indispensables en sus estudios y tareas, circunstancia esta última prevista en el apartado tercero del artículo 22 de la ley orgánica de la Educación, Publicada el 31 de diciembre de 1941. El libro de texto para la Educación primaria surgió a raíz del decreto presidencial de 1959. Los libros comienzan a ser editados en 1960 y tenían como base los programas de 1957

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos se decretó la creación de los libros de texto gratuitos para el nivel primaria, fue una respuesta de política social al ideal revolucionario de que todos los niños en edad escolar obtuvieran sus libros de texto sin costo alguno. Sin embargo también significó un aspecto de la propuesta política general del periodo para intentar recuperar la legitimidad perdida entre diversos sectores principalmente de trabajadores por el fuerte deterioro que había sufrido el salario. Las difíciles condiciones económicas de la clase trabajadora habían producido grandes movilizaciones sociales durante 1968 por parte de ferrocarrileros, electricistas, petroleros,

estudiantes y magisterio, el gasto en educación también tenía el propósito de re-afirmar la confianza de los sectores populares en el gobierno.

Dentro de la política de desarrollo estabilizador propuesto por el presidente Adolfo López Mateos, se consideraba necesario impulsar obras de beneficio social por lo que siempre se planteaba que la base del desarrollo nacional estaba en la enseñanza y preparación técnica de la población, por un lado y en la inversión de capital, por otro. De ahí la urgencia de acelerar el progreso por vía de la educación que se manifestaba como un factor de movilidad social y como una manera de igualar las oportunidades de diversos sectores de la población. La concepción educacionista que relaciona la educación con el desarrollo económico de un país fue impulsada en esa época en América Latina por la UNESCO.<sup>11</sup>

En 1958 se creó la comisión nacional para redactar el plan de expansión y mejoramiento de la educación primaria, misma que elaboró un plan de 11 años para modificar la educación en un proyecto que, desde su concepción, rebasó el estrecho marco de un sexenio. Esta comisión creó en 1959 la comisión nacional del libro de texto gratuito que tenía la función de concebir y producir los textos nacionales (CONALITEG). En aquel período, la Secretaría de Educación Pública a través de este organismo diseñó la estrategia de convocar al magisterio y a escritores a concursos anuales para la elaboración de los libros de texto y cuaderno de trabajo para los niños. Los concursos no planteaban grandes conflictos: los guiones daban información sobre formato, número de páginas y temas a tratar, temas y contenidos marcados por la S.E.P. profundamente demostrativas en donde se podía mantener una cierta coherencia pedagógica requerida por una propuesta nacional.

<sup>11</sup> UNESCO, *El libro de texto gratuito en el primer decenio de la década de los sesenta*.

En los años 60's se presentó un avance importante a nivel educativo al homogeneizar nacionalmente la oferta educativa del Estado y aportar instituciones como los textos gratuitos a nivel primaria, sin embargo el rezago educativo continuaba presente a pesar del precepto constitucional que establecía la obligatoriedad de esta nivel educativo. En los últimos treinta años el esfuerzo por abatir el analfabetismo y dar instrucción primaria completa permitió mejorar sustancialmente la situación en todo el país, particularmente en algunas entidades como las Baja California, Coahuila, Nuevo León, el Distrito Federal y otras que son las que actualmente presentan un menor rezago educativo<sup>12</sup>.

En 1970 el Presidente Luis Echeverría propuso una reforma educativa como parte importante de una serie de medidas para reconstruir la legitimidad perdida con el movimiento estudiantil de 1968, y revitalizar la ideología oficial con un discurso nacionalista más actualizado y científicamente más moderno. Con una concepción que seguía manteniendo la ideología educacionista, teniendo al Estado como rector, Luis Echeverría planteó en su toma de propuesta como candidato que " todos nuestros problemas desembocan en uno solo: la educación "<sup>13</sup>. Se habló de la reforma educativa como una respuesta a la necesidad de readecuar la filosofía del artículo educativo constitucional al crecimiento del país, de sostener un pluralismo político y cultural e impulsar un enfoque democrático en la política educativa del régimen por la modernización de las formas de vida y de conciencia social. A principios de los años setenta, el grupo dirigente si bien no buscaba reformar la constitución o no encontró el ambiente adecuado para ello, sí presentó un proyecto de ley federal de Educación para suplantarla ya expedida en 1911. Sin modificar el contenido esencial del texto consita-

<sup>12</sup> Merys W. de Paz "Acción y Eficacia" REVISTA Huasteca, Año 1, Número 1, Septiembre-Diciembre, 1969.

cional. Con ésta ley y otras medidas el gobierno, tomaba posiciones críticas con respecto a la educación anterior, con ello se iniciaba una época de modernización de la educación. La reforma educativa de 1972 se orientó a la actualización y mejora de los libros de texto, partiendo de una consulta entre los maestros del país que se realizó en el año de 1971. Uno de los propósitos fue analizar críticamente la enseñanza primaria cuyos textos y programas fueron totalmente reformados, la concepción de la educación como proceso personal de descubrimiento y exploración quedó plasmada en los nuevos textos escolares. Por las dificultades que en la etapa anterior había presentado la modalidad de concursos para la elaboración de libros de texto la SEP decidió encargar estos libros a equipos interdisciplinarios integrados por maestros especialistas pedagogos e investigadores provenientes: De la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Colegio de México, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, la Escuela Normal Superior y otras universidades.

En 1975 en presentación pública, Víctor Bravo Ahuja habló de la reforma educativa como una respuesta a la necesidad de readecuar la filosofía del artículo tercero constitucional al crecimiento del país, de sostener un pluralismo político y cultural e impulsar un enfoque democrático en la política educativa del régimen por la modernización de las formas de vida y de conciencia social.

En 1979 la información ya muy superada de los contenidos y la orientación propia de los textos de educación primaria del plan de 11 años, ya no correspondía a las necesidades de una sociedad que se había modernizado, aunque de manera desigual, en su estructura económica y en sus estilos de vida, y en la que la ciencia y la tecnología jugaban cada vez un papel más importante.

En este año la SEP realizó una consulta nacional a especialistas sindicalistas entre las que se obtuvieron siete tomos de informaciones diversas. Con la consulta se legitimaron las ideas que ya tenían los funcionarios, pero también se recogieron nuevas propuestas y grandes orientaciones y, sobre todo sirvió para identificar algunos

especialistas y personalidades que pertenecían al equipo de la reforma que pretendían desarrollar la secretaria.

El gobierno de Salinas de Gortari definió un programa fundamentalmente probablemente porque así lo exigían las nuevas condiciones del país, en 1992 ante el congreso de la unión una iniciativa para reformar el artículo 3º constitucional. Los motivos que plantea el gobierno se enmarcan en la tradición mexicana de proponer ciertas reformas sociales para beneficiar a las mayorías, acelerar el desarrollo ampliar la base cultural de la nación y fortalecer la identidad nacional. En su cuarta sesión el gobierno Salinas de Gortari anunció que anunciaría la iniciativa para que la obligatoriedad de la educación abarcara a la enseñanza secundaria y que se estableciera el deber del Estado para ofrecerla a todos los mexicanos. La iniciativa en su primer párrafo asestaba: "Todo mexicano tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. La educación primaria y secundaria son obligatorias"<sup>5</sup>. Se reformó también el artículo 31 para afirmar la obligación de los padres de enviar a sus hijos a la escuela primaria y secundaria y en el trayecto desaparece el término de primaria elemental que aun subsistía en la constitución. Se extiende el límite de los quince años de edad para asistir a la escuela calificándose la igualdad jurídica de los mexicanos. Un año anterior se reformó el artículo 130 que define la relación entre el Estado y la iglesia así como la fracción cuarta del artículo 2º que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en la educación primaria, secundaria y normal así como la deslindaba a obreros y campesinos. Es precisamente en este período en donde se le permite a la iglesia la concurrencia en las escuelas privadas.

El Diario Oficial de la Federación publicó el 12 de julio de 1992 la Ley General de la Educación que sustituye a la Ley Federal de la Educación como consecuencia directa de la reforma al artículo 3º de la constitución promovida en 1992 ante el congreso de la unión y que adquirió vigencia a partir del 1º de marzo de 1993.

Esta ley representó el proyecto educativo del grupo en el poder y el instrumento que servirá para acrecentar el consenso social al igual que la legitimación del Estado mexicano y en consecuencia para mantener la hegemonía del gobierno siendo éste el elemento esencial en la dinámica del sistema educativo mexicano.

Los cambios a ciertos artículos de la constitución, al 27 que reguía las relaciones de la propiedad de la tierra, las aguas y el subsuelo, el 130 que establece la relación entre la iglesia y el Estado, el 28 para reprivatizar los bancos nacionalizados en 1982 y desincorporar empresas estatales y finalmente el artículo 3º fuente del sistema educativo mexicano. La modificación a este artículo al señalar como obligatoria la secundaria fue la base del proyecto sobre libros de texto gratuitos en este nivel ya que su obligación es garantizar la educación pública en México.

Una educación con suficiente amplitud social y una calidad apropiada a nuestro tiempo, es decisiva para impulsar, sostener y extender un desarrollo integral. Justamente esa convicción animó al Ejecutivo Federal a enviar a la consideración del Constituyente Permanente, en el anterior periodo de sesiones, una iniciativa de reformas a los artículos tercero y treinta y uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa propuso precisar la garantía implícita del derecho a la educación; recoge la obligación del Estado de impartir la preescolar, la primaria y la secundaria, así como prever la responsabilidad de los padres de procurar las dos últimas. Asimismo, se propuso ampliar la escolaridad obligatoria para que comprenda la secundaria; incorporar el precepto que faculta a la autoridad educativa nacional a determinar los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal que deberán ser observados en toda la República; uniformar el régimen general el aplicable a la educación destinada a obreros y campesinos; Y dar fin al estado de indefensión jurídica que afectaba a los particulares que imparten educación.

La iniciativa aludida fue enriquecida por el Constituyente Permanente, dando como resultado una reforma que allana el camino para fincar condiciones que permiten elevar la escolaridad, promover la calidad educativa de acuerdo a las necesidades de desarrollo del país y ensanchar las oportunidades de mejoramiento social.

Antes el Constituyente Permanente había reformado los artículos 24 y 25 de la constitución política, en lo referente a las relaciones entre el Estado y la religión en el marco de la libertad de conciencia. En esta oportunidad también se modifican las fracciones I a IV del artículo tercero para prescribir que la educación que imparta el Estado será laica, evitando que privilegie a alguna religión o promueva profesar un credo y asimismo, para prever la posibilidad de que la educación impartida por los planteles particulares no sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, sin perjuicio de la observancia estricta de los planes y programas oficiales.

Las recientes reformas al artículo tercero constitucional satisficieron algunas necesidades que debe atender el sistema educativo nacional. A ellas se añaden importantes rezagos que deben ser resueltos. Así los retos educativos de nuestro tiempo exigen contar con los instrumentos jurídicos que permitan afianzar la docencia y condicionar la labor que llevan a cabo sociedad y gobierno.

El horizonte de las tareas que hemos emprendido y los desafíos educativos que nos aguardan imponen la necesidad de una ley consecuente con el artículo tercero constitucional según ha sido reformado, así como con los objetivos nacionales en materia de educación.

Por ello, la presente iniciativa propone una Ley General de Educación que atienda a las necesidades actuales de los servicios educativos y que conserve y amplíe los principios sociales, educativos y democráticos de la ley vigente. La ley es general, puesto que contiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles del gobierno, y en el marco del federalismo, induce a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia ley general. Esta precisión técnica respalda el carácter federalista que hoy apoya el esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la federación, de los estados y de los municipios del país. Además conserva su carácter de ley reglamentaria del artículo 5º y su aplicación a todo el sistema educativo.

De acuerdo a los motivos del expositivo se elabora esta Ley General de la educación en el capítulo 1º se expresa lo relativo a las disposiciones generales, enuncia el alcance general de la ley propuesta, el derecho a la educación y la obligación del Estado

de proporcionar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la primaria, la secundaria, y los niños obtengan la educación preescolar. Igualmente establece que todos los habitantes del país deben cursar la primaria y la secundaria. La ley propuesta ratificaría la obligación que conforme al artículo 3º constitucional, tiene el Estado de atender todos los niveles educativos incluyendo la educación superior. En este sentido, la iniciativa refleja el compromiso inquebrantable del Estado Mexicano con la universidad pública, así como su deber de impulsar la educación superior, el desarrollo de la investigación humanística y científica, así como el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.

En dicho capítulo también se discierne que la educación que impartan los estados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios se sujetará a los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero de nuestra Constitución Política, contribuyendo al desarrollo integral del individuo, desarrollando sus facultades para adquirir conocimientos, y fortaleciendo la conciencia de la soberanía, la nacionalidad y el aprecio por la historia. Así mismo, este capítulo guarda correspondencia por una parte con lo dispuesto por el artículo 4º constitucional en el sentido de respetar y proteger las lenguas autóctonas y, por la otra, de promover el uso del español en su calidad de lengua nacional. De hecho, la ley propuesta establece que la educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país a la vez que reconocerá por primera vez al español como idioma común de los mexicanos.

Por otra parte comprendemos que la secundaria tiene la función de elevar la capacidad productiva de la sociedad, fortaleciendo sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, contribuyendo a consolidar la unidad nacional y la cohesión social, fomentando la conciencia y el respeto de los derechos humanos.

En virtud de todas estas consideraciones, la iniciativa de reforma propone precisar en el artículo 2º que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a todo el que la solicite. Esta disposición afirmará el compromiso del Estado de

proporcionar servicios educativos suficientes para que toda la población pueda cursar los ciclos escolares señalados.

Es importante precisar que, además de cumplir con la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado, a través de los gobiernos complementarios, tiene compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología. Es propósito firme no solo mantener, sino incrementar, el apoyo del gobierno de la República a estas actividades. Así se promoverá una política integral en materia educativa, cultural de ciencia y tecnología.

El Estado Federación, Estados y Municipios cumplirán la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria conforme al federalismo educativo que, con sustento en el régimen de concurrencia previsto por la Constitución y la Ley Federal de Educación, se convino el 12 de mayo de 1992, para concretar las respectivas responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Además la impartición de educación primaria y secundaria no quedará limitada en función de la edad de los alumnos que las cursen. Como sucedió a las leyes secundarias establecidas las distintas modalidades según se trate de educación para menores o de educación para adultos.

La obligatoriedad de la secundaria impende esfuerzos complementarios que podemos y debemos realizar. Es necesario hacer efectivo el acceso universal a la primaria, elevar sustancialmente el promedio nacional de alumnos que la concluyan y promover la calidad de los conocimientos que en ella se imparten. Estos propósitos también animarán la labor de la autoridad respecto a la educación secundaria para fines que corresponden entre la cobertura y calidad de ambos ciclos. De esta manera se podrán satisfacer las necesidades que impone una sociedad diversificada, productiva y participativa como la del México de hoy.

Al definir los objetivos cada vez más elevados de desarrollo nacional, los beneficiarios tenemos que fijarnos coherentemente, metas más ambiciosas en el orden educativo, entre lo es impulsar la secundaria dentro de la conciencia que deben de tener todas las

mexicanos. Significa que la sociedad y el gobierno asumen el compromiso de unirse en un esfuerzo por alcanzar una mejor educación y una formación más acorde con el mundo en que vivirán las generaciones que hoy se instruyen.

El derecho a la educación lleva implícito el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo al desarrollo de la sociedad. La aprobación de la presente iniciativa, el primer párrafo del artículo 3º, además de establecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados como básicos, precisaría el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República, pero sin perjuicio de la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación.

La iniciativa comprende la incorporación en el artículo 3º del precepto hoy vigente en la ley general de educación, que faculta expresamente al ejecutivo federal para determinar los planes y programas de estudio que deberán ser observados en toda la República en los ciclos de educación primaria, secundaria y normal. La trascendencia de esta iniciativa radica en que asegurará que los mexicanos de todas las regiones geográficas de todas las procedencias sociales y de todas las condiciones económicas compartirán una misma educación básica, sin mengua de la inclusión de los niveles locales y regionales que, a propuesta de los gobiernos de los Estados, aprobará la propia autoridad educativa nacional.

### 13. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

El financiamiento y su correcta aplicación son factores determinantes en todas las acciones educativas, ya que los mejores esfuerzos languidecen y pueden ser inútiles si no se dispone de los suficientes recursos para aumentar, mejorar o modernizar los servicios educativos. La calidad de la educación exige un elevado financiamiento, una política educativa que sostenga gastos, y limita presupuestos destinados a este sector, cuando los costos mayores, no solo de carácter económico sino también político, social y

históricos el sistema educativo y al país. Por eso es necesario puntualizar que la reprobación, la deserción, la ineficacia del aprendizaje, la baja eficiencia terminal, incluso la primaria no en seis sino en siete u ocho años, o el incremento de la población adulta que no cuenta con la educación para participar de manera calificada en la vida productiva de un país, implican costos mucho mayores que la atención puntual y oportuna a estos problemas, con los recursos adecuados.

Ante la opinión pública se manejan montos totales del gasto educativo en comparación con la proporción que guardan dentro del producto interno bruto o dentro del presupuesto federal sin embargo, lo más importante es evaluar las necesidades de financiamiento en materia educativa. Para ello es necesario afinar las previsiones en función de la especificidad de los servicios o requerimientos necesarios para atender el rezago, la cobertura y dar un salto cualitativo en la situación de nuestra educación pública. A pesar del crecimiento de su participación dentro del producto interno bruto, en los últimos años, los presupuestos actuales son notoriamente insuficientes, agravándose aún más ante el compromiso de garantizar la equidad y calidad de la educación básica. Es necesario agregar también los costos de una educación media y superior igualmente de calidad. Se trata de una inversión que trascienda el ámbito de solo proporcionar instalaciones rudimentarias, distribuir libros de texto gratuitos, asignar personal, y otorgar el menor sueldo a los trabajadores de la educación.

Todo ello significa, ineludiblemente un aumento muy considerable en los montos de inversión, cuya estimación en costos reales debe partir del principio de gratuidad en el otorgamiento del servicio educativo, esta gratuidad se debe apoyar con medidas de carácter asistencial, a los educandos de las regiones, grupos étnicos o sectores sociales con menos recursos que así lo requieran, para superar los obstáculos que impiden el aprendizaje y la permanencia en la escuela y contar con las condiciones mínimas para completar con éxito la tarea educativa.

Es importante mencionar la magnitud de las aportaciones directas de los padres de familia a la operación de las escuelas públicas por la vía de cuotas, aportaciones en especie, de terrenos, mano de obra y materiales para la construcción de edificios y apoyos

en algunos lugares para el sostenimiento de los maestros. Este tipo de contribución se da de manera inversamente proporcional a las condiciones socioeconómicas de las comunidades y los grupos de población. Las zonas urbanas y menos necesitadas cuentan con un servicio de educación pública que no exige mayores erogaciones a los padres de familia mientras que, en las zonas más pobres, los padres y la comunidad deben financiar aspectos básicos de la prestación del servicio.

Hablar de educación gratuita no equivale a decir que la educación no genera costos, ya que tiene un costo social que recae día con día en el trabajo productivo de los mexicanos, especialmente de los de ingresos medios y bajos. Educación gratuita debe significar una apropiada redistribución de la riqueza nacional a través de mecanismos fiscales adecuados. Es necesario destinar más recursos a la educación derivados fundamentalmente de una política fiscal pertinente, pero aprovechar otras fuentes alternativas.

Las escuelas públicas obtienen ingresos adicionales de muy diversas maneras para enfrentar la falta de recursos oficiales, casi siempre con resultados insuficientes para el esfuerzo que se invierte. Esto hace necesario ajustar la normatividad y los reglamentos correspondientes, evaluar la contribución efectiva de estas aportaciones y orientarlas a incidir en una mayor calidad de la educación, respetando la orientación pública y gratuita y asegurando la transparencia y eficiencia de su manejo. Los instrumentos de participación social abren las puertas a una mayor intervención de financiamiento de origen privado social o por lo menos no fiscal, en la operación de las escuelas públicas. Esta medida puede conducir al promeritamiento de las desigualdades e incluso a una privatización de la gestión de las escuelas públicas, por lo cual es necesario asegurar una regulación federal al respecto.

Uno de los aspectos que más influye en la calidad de la educación es la eficiencia, pertinencia y oportunidad en la entrega de los recursos y la flexibilidad de su manejo, lo cual requiere del diseño innovativo de mecanismos que logren el equilibrio necesario entre el control de los recursos económicos y el uso eficiente de los mismos. Se debe invertir en educación con el espíritu de que es la función social de más alta prioridad.

para el desarrollo del país y que la asignación de recursos debe hacerse tomando en cuenta las necesidades y condiciones reales para lograr la cobertura y calidad en todo el territorio nacional, solucionando los rezagos y fortaleciendo a la escuela pública con el propósito de alcanzar un sistema educativo de calidad acorde con las necesidades de nuestro país.

La historia del gasto en educación nos permite entender él porque a los gobiernos se les juzga por lo que hacen y no por lo que prometen y él porque no se han cumplido las metas que se planteó el congreso constituyente de 1917. De 1929 a 1934 hubo tres presidentes, pero el liderazgo real del país recaía en el jefe máximo de la Revolución, el general Plutarco Elías Calles. Durante el maximato la tendencia a crecer continuó, al igual que la parte proporcional dedicada a las escuelas rurales. Aun en los años de la depresión y crisis económica, el gasto ejercido en la educación fue ligeramente más alto que el presupuestado, al contar con el apoyo del jefe máximo.

De la fundación de la SEP hasta finales de la educación socialista, el gasto federal creció de manera constante sin que lo presupuestado y lo ejercido coincidieran. En 1927 y 1928 sin embargo se muestran avances considerables en lo gastado. En esos años el presidente Álvaro Obregón buscaba el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos, el déficit fiscal fue muy alto en esta época, no obstante el gasto en educación creció. A lo largo de la administración del maximato, fue notable la tendencia al crecimiento, incluso lo presupuestado fue rebasado por lo ejercido en los gastos de la SEP, todo esto de acuerdo a la ponencia populista del General Calles. Se le concedió al pueblo más educación con el objetivo de incrementar la legitimidad del régimen y de los caudillos revolucionarios; una parte importante de los recursos económicos se destinaban a la educación rural y se fundaron escuelas en barrios de obreros y sectores populares en las ciudades. El gobierno fundó la escuela secundaria y se expandió ligeramente la enseñanza técnica.

De acuerdo a lo planeado en el programa sexenal de Lázaro Cárdenas se propusieron incrementos constantes al presupuesto de la SEP; Sin embargo el gasto en educación no alcanzó, nunca, las metas propuestas, ya que el presupuesto destinado a la

economía, defensa y administración consumían casi todos los recursos. En los primeros años de la SEP hubo una gran inestabilidad en el ejercicio del presupuesto, al destinar bastantes recursos al campo y a la enseñanza para los sectores populares y programas de alfabetización, se apoyó, junto con otras reformas sociales la movilidad social ascendente, se invirtió en la creación de internados para los hijos de los miembros de las fuerzas armadas, se crearon secundarias para hijos de trabajadores, e internados en las centrales campesinas agrícolas primero y escuelas normales rurales después, becas para los hijos de los obreros para estudiar en escuelas técnicas y el recientemente creado Instituto Politécnico Nacional. A pesar del presupuesto tan alto que se destinó a la educación, no hay indicio de aumento en la calidad de este sector.

Durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho y Manuel Alemán ocurrió lo contrario que en el gobierno de Lázaro Cárdenas ya que el gasto destinado a la educación fue muy limitado, disminuyó tanto lo presupuestado, como lo realmente ejercido. En 1943 y 1944 México, forma parte de los aliados en la Segunda Guerra mundial y el presupuesto empleado consumió buena parte de los recursos económicos. Es claro que las intenciones del presidente Alemán no fueron en favor de la educación, de esta manera el presupuesto se redujo de manera drástica lo cual causó malestar en la población ya que de acuerdo a su discurso como candidato pregonaba que el progreso de México dependía de la educación y que era su propósito hacerla mejorar y ampliar su cobertura. Durante este sexenio y el siguiente, en las ciudades la gente tenía que hacer largas filas e ir de una escuela a otra con el fin de encontrar un lugar para sus hijos. Durante esta época se estancó la construcción de escuelas rurales, la inversión en infraestructura aumentó sobre todo en el nivel superior con la edificación de la Ciudad Universitaria.

En el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines el gasto se incrementó y en términos absolutos casi se duplicó a lo largo del sexenio. La mayor parte de la ampliación presupuestal se destinó a mejorar los salarios y prestaciones de los maestros y en hacer frente a la creciente demanda social por educación primaria y secundaria, los resultados no fueron los esperados, el mismo responsable de la Secretaría de Educación Pública

comenta, que a pesar del aumento en el presupuesto, la SEP era prisionera del gasto corriente y que nada se podía hacer para canalizar recursos con el fin de mejorar la educación, es decir que los recursos no se empleaban en mejorar la calidad de la enseñanza sino que se perdían vía los salarios de los "comisionados", a otros menesteres, sindicales o políticos que, en primera y última instancias solo perjudicaban a la educación. Hacia el final del periodo del Presidente Ruiz Cortines el porcentaje del presupuesto se incremento de manera considerable en contraste con lo realmente ejercido que creció a un ritmo mucho más lento. A partir de 1955 aparentemente el desembolso en gastos para la educación fue muy alto, pero se utilizó más para efectos de propaganda política que de ejercicio presupuestal real.

Durante los seis años que gobernó Díaz Ordaz la propaganda política en la que se hablaba de un crecimiento destinado a la educación se utilizó como táctica excesiva ya que en realidad lo ejercido fue mucho menor que lo planeado, hubo una clara disparidad entre el presupuesto y el gasto utilizado. A pesar de que lo gastado fue menos de la mitad de lo presupuestado a lo largo de estos seis años, el discurso del estado no vario, las estadísticas muestran que el Presidente Díaz Ordaz definitivamente no empleo, el dinero tal como lo decían sus discursos. La tendencia negativa en cuestiones de igualdad social se acentuó ya que continuo la inclinación de favorecer a los sectores medios y urbanos sin ocuparse, de la gente de las áreas pobres y más en el Distrito Federal que en el resto de las ciudades del país; tampoco hay señales de que la calidad de la educación fuese mejor en aquellos años que durante o después de la crisis. La captación fiscal fue menor a la esperada, los subsidios y estímulos fiscales otorgados a la industria eran muy grandes, el gasto en economía tenía prioridades y, en términos generales, los presupuestos de egreso se inflaban, por ejemplo el gasto en administración también fue menor a lo presupuestado, aunque no en las proporciones del gasto social. De acuerdo a lo señalado por Torres Bodet la Secretaría de Hacienda al igual que la Secretaría de Comercio, siempre estimaban las necesidades de educación muy por abajo de lo que era evidente a simple vista como lo era la presión del pueblo por encontrar un lugar en las escuelas para sus hijos.

A Echeverría le tomo dos años ajustar el presupuesto a lo que se gastaba en realidad, sin embargo a pesar de la reducción porcentual del presupuesto global del gobierno, el gasto real en educación creció. Si el ajuste se hubiera hecho en un solo ejercicio fiscal las presiones políticas, en especial del sindicato, y de los sectores medios hubieran sido muy fuertes. En 1971 el presupuesto para la educación fue de 25.0% del total del gobierno federal, en 1972 bajó al 18% y en 1973 se ajustó a lo ejercido, incluso en un año se gastó más de lo presupuestado. El gasto durante este sexenio creció bastante en términos absolutos, ya que se perseguían dos propósitos el primero, reconquistar el consenso de la clase media perdida durante el movimiento del 68 que continuaba intimidada por la política tan dura utilizada en el gobierno anterior, se buscaba revitalizar la hegemonía del régimen y al mismo tiempo, mejorar la situación de las áreas rurales, esto era consecuencia de la política global del gobierno al ofrecer más servicios en esas zonas y al mismo tiempo frenar la migración a las ciudades, se brindaron recursos suficientes para la expansión de la matrícula en educación superior y media superior. Durante este periodo los salarios de los docentes se incrementaron a cifras altas, ya que buena parte del gasto público se financiaba con recursos externos. Esto tuvo consecuencias posteriores al originarse una crisis económica sin precedentes la crisis de los 80's, como consecuencia del agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador.

Con José López Portillo México se convirtió en exportador de petróleo y sobre él giró la política económica, el furor que causó el petróleo provocó gastos desmedidos, y poco control en programas y proyectos, México además de ser un país subdesarrollado era subadministrado, y nunca aprendió a administrar su abundancia tuvo que hacer grandes inversiones en exploración y tecnología, y al mismo tiempo mejorar la organización de PEMEX, como el ahorro interno era insuficiente se recurrió al endeudamiento externo, la deuda del sector privado creció a un ritmo todavía más alto que en el sector público. La inversión pública y privada se elevó, las utilidades crecieron, en medio de este auge en 1977 se imponen los primeros controles al salario al mismo tiempo la inflación ya empezaba a ser elevada.

En 1981 cayeron los precios del petróleo mientras el endeudamiento externo creció para poder financiar los programas y proyectos que ya estaban en marcha. En 1982 la devaluación del peso comenzó a pasos agigantados y aún no se detiene. Aunado a esto las tasas de inflación se incrementaron históricamente y el gobierno cayó en un gran desprestigio debido a la corrupción impresionante. De La Madrid al comienzo de su sexenio lanzó una campaña moralizadora de la administración pública con el objetivo de detener la inflación, puso en práctica el programa inmediato de reorganización económica. Los resultados de este programa se observaron a finales de su periodo. El presidente De La Madrid decidió negociar con los deudores internacionales, cumplir con los compromisos contraídos, conminar al sector privado a pactar con sus deudores. La deuda externa seguía creciendo y de 1977 a 1980 la amortización y el pago de servicios no afectó demasiado a las finanzas nacionales gracias a que se iniciaron las exportaciones petroleras respaldando la economía mexicana. En 1981 el desplome de los precios del petróleo, el endeudamiento externo del sector público, el incremento en la deuda financiera para pagar intereses o sostener artificialmente el peso por lapsos muy cortos ocasionó que el gobierno no solo no obtuviera ganancias sino que entregara a sus sucesores un país con una deuda externa enorme, y una economía en números rojos. De 1983 a 1989 el servicio y amortización de dicha deuda consumió gran parte del producto interno bruto y los problemas financieros estuvieron a la orden del día.

En 1989 durante el periodo presidencial de Salinas de Gortari, se reestructuró la deuda externa, se consiguieron rebajas en las tasas de interés y plazos más largos y a partir de 1990 la recuperación es franca, justo con la política de evaluación de la educación superior, la SEP canalizó recursos escasos a las universidades y tecnológicos públicos para mejorar los ingresos de los profesores, dicho presupuesto fue condicionado a ciertos procesos de evaluación, de manera que permitiera separar a quienes producen de los que no. Primero se crearon becas para el desempeño académico, exclusivas para maestros e investigadores de tiempo completo

A partir del acuerdo de 1992 las proporciones cambian, ya que el 50% de la matrícula se encuentra bajo el control de los estados. El gobierno central mantiene la

## CAPITULO 2

### **2.1 REFORMAS A LA EDUCACIÓN BÁSICA**

A través de su historia el problema de la educación nacional se ha abordado desde diversos puntos de vista, se trató de multiplicar y hacer eficiente la escuela al servicio del gobierno. Pero se consolida y se hace nacional a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública durante el gobierno de Álvaro Obregón quien la puso en manos del primer secretario José Vasconcelos. Los cambios educativos en México, seguramente tienen motivaciones y raíces propias, pero se dan simultáneamente con cambios en la misma materia que ocurren en el resto del mundo. La Secretaría fue creada con facultades propias como son: Establecer planteles escolares en los Estados, rompiendo la tradición de que sólo podían hacerlo en el Distrito Federal y los territorios, por respeto a la soberanía de los Estados federados.

A partir de octubre de 1921 se abre una etapa importante para la educación nacional. Se inicia una educación integral que busca no sólo enseñar a leer y escribir sino que suma la biblioteca, la educación física, la danza, el canto coral, y las expresiones artísticas en general la tarea específica es formar al mexicano; se da a la educación su dimensión social, ya no se educa a los niños y jóvenes solamente; trasponiendo los muros de la escuela se ofrece una educación para la comunidad entera y se hace participe a ésta de la planeación y las tareas educativas. Esta dimensión se ha incorporado, al parecer definitivamente, a la concepción misma de lo que se entiende por educación.

Las instituciones incluyendo las de educación básica, han tenido altas y bajas; se habla de la edad de oro de la escuela rural; se exaltan los logros de las escuelas secundarias generales y técnicas; Pero también se denuncia la crisis del sistema educativo nacional; se suceden la "Reforma Educativa," la Revolución Educativa" y los intentos para superar los rendimientos escolares, sin embargo todo esto carece de estrategias adecuadas a los objetivos descritos como son el elevar la calidad de la educación utilizando los recursos económicos canalizados.

Maestros, padres de familia y organizaciones responsables han sido convocadas desde 1988 para participar en un programa que según palabras de Salinas de Gortari permita realizar la gran transformación del sistema educativo nacional sin el cual no podrá modernizarse ni lograr la equidad<sup>1</sup>. El 16 de enero de 1989 se instaló la Comisión Nacional para la consulta sobre la Modernización de la Educación y desde entonces se han emprendido estudios, dictado disposiciones, y realizado acciones que se traducen en las escuelas actuales. En 1989 se publicó "el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994"; en 1990, "Los Planes de Estudio de la Educación Básica"; en 1993, se reforman los artículos constitucionales 3º y 31º y en el mismo año se aprueba y entra en vigencia la "Ley General de la Educación", reglamentaria del reformado artículo 3º. Pero no sólo se legisla y se reglamenta, se despliega simultáneamente una febril acción: Se procede a descentralizar el sistema educativo, entregando a los gobiernos de los Estados las instituciones de educación básica; jardines de niños, escuelas primarias, escuelas secundarias y dependencias formadoras de maestros, previa firma de un Acuerdo Nacional que suscriben los gobernadores de los Estados, y la Secretaría de Educación como representante del gobierno federal: la entrega incluyó instalaciones, equipo, personal y recursos para su sostenimiento. La SEP conserva facultades rectoras y las entidades federativas, facultades para adaptar planes y programas a las condiciones y necesidades locales.

Los nuevos planes y programas de estudio para la educación básica fueron de inmediato abordados por la Secretaría de Educación y antes de iniciar el año escolar 1993-1994, fueron difundidos y puestos en vigor, en parte anunciando su complementación para el curso del año de modo que en el año escolar 1994 - 1995 ya se estaban aplicando los nuevos programas en su totalidad.

Respecto a los libros de texto para primaria, fueron sujetos a concurso para su renovación en los grados primero, tercero, cuarto, quinto y sexto de español matemáticas, geografía e historia, sumando trece libros y extremando los requisitos para

dar credibilidad a dichos concursos, se otorgaron atractivos premios a los ganadores. Actualmente se están renovando los libros que faltaban para primero, segundo, cuarto y sexto año, así como todos los de ciencias naturales. En cuanto a la escuela secundaria se renovaron planes y programas al convertirse en obligatoria y se implementaron por diversas estrategias los libros de texto gratuitos. En esta pequeña revisión de la acción educativa solo falta mencionar el papel decisivo del maestro por lo cual se realizaron programas emergentes de actualización magisterial, que tuvieron como objetivo dar a conocer los nuevos programas y motivar a los maestros para su correcta aplicación, su enriquecimiento que contribuye a elevar los rendimientos escolares.

Para la Secretaría de Educación Pública, la modernización serán todos los medios encauzados a "permitir a las instituciones de educación superior cumplir mejor sus fines, vinculando sus actividades a los requerimientos del desarrollo nacional: concertar políticas comunes para la atención de la demanda educativa. Y responder a las exigencias del desarrollo científico, tecnológico y social"<sup>2</sup>.

Recientemente se ha dado la denominada apertura en la estructuración de nuevos planes y programas de estudio, así como en la toma de opiniones con respecto a los métodos de aprendizaje. Esto por supuesto se ha llevado a un plano político al establecerse la llamada consulta a las bases, misma que ha sido más intensa en las últimas campañas políticas de elección popular. Esta apertura tuvo su origen a partir del movimiento del 68', esos movimientos estudiantiles apoyados por grupos urbanos de obreros, intelectuales, artistas, maestros, profesionistas, y otros, ocurrieron principalmente por el desencanto de las nuevas generaciones ante lo que consideraban un estancamiento del sistema, o peor aún en el regreso a las condiciones previas al período revolucionario. La línea dura con la que se manejó la cuestión del descontento estudiantil - la matanza de Tlatelolco-, obligó posteriormente al régimen a tratar de legitimarlo. Para ello se trabajó ampliamente en la creación de medios para introducir a los

estudiantes en el aparato burocrático, ya fuera mediante la generación de becas o premios a los que mostraran mayor militancia o aluación o con procedimientos similares como la aparición de reconocimientos y distinciones a expensas de abandonar posiciones no deseadas por conflictivas en el seno de la sociedad<sup>3</sup>.

Entre 1970 -1976 se efectuó una amplia reforma educativa, que dio lugar a la modificación de los planes y programas de la educación primaria y a la elaboración de los nuevos libros de texto gratuitos. Se promulgó la Ley Federal de Educación (1973). Se iniciaron los diversos sistemas de educación abierta (1971). Se crearon los Colegio de Ciencias y Humanidades (1971) y el colegio de bachilleres (1973), se elaboraron nuevos planes de estudio para este nivel.

En 1971 se planteó en México por primera vez la reconstrucción histórica de la educación en el ámbito de la enseñanza dentro del proceso llamado popularización de la enseñanza se trato de realizar un programa, al mismo tiempo de permitir la apertura democrática y recuperar la confianza de los estudiantes en las autoridades educativas perdida posteriormente a los conflictos de 1968 y 1970 "variando la línea de represión"<sup>4</sup> del gobierno anterior, dijo Latapi con respecto a los cambios.

La reforma educativa comenzó en 1972 en el ámbito de las escuelas de educación normal, ya que a los maestros se les dio el mismo nivel de estudios que a los egresados de las universidades. Al reorganizarse el programa educativo, se establecen áreas del conocimiento en lugar de asignaturas, debiendo comprender estudios de la configuración del campo en el cual se daría la educación moderna: la evolución económica social, cultural y política de México; estudios generales y fundamentales de psicología y sociología aplicadas a la educación; de la teoría y la historia de la educación, de la educación comparada etc. Pero ya sea que se haya minimizado la preparación científica al establecer la educación por áreas tal como se dijo en una manifestación estudiantil en 1973, o el hecho de que no se hayan establecido los programas académicos adecuados al

<sup>3</sup> Zermeno, Sergio, "Los intelectuales y el Estado en la década perdida" Revista mexicana de SOCIOLOGIA 1990, pp. 213-236

<sup>4</sup> Cabo, Beatriz, "Cahdad y educación normal". Revista latinoamericana de Estudios Educativos 1990, pág. 34

establecer la educación por áreas tal como se dijo en una manifestación estudiantil en 1973, o el hecho de que no se hayan establecido los programas académicos adecuados al entorno sociocultural de la nación. En 1982 se propuso un ambicioso Plan Nacional de Educación y posteriormente los programas y metas del sector educativo. Como logros importantes destacan la ampliación de la cobertura de acceso a la educación primaria.

Entre el sexenio 1982- 88 se dio paso a la Revolución Educativa, periodo que no obstante verse afectado severamente por la crisis económica, se continuó cubriendo la demanda en el nivel básico y abatiendo el analfabetismo; así mismo se introdujeron los adelantos científicos y tecnológicos de la época en todos los niveles de la educación, y especialmente en la enseñanza media, se incorporo la computación en grupos pilotos en el ámbito nacional. También se obtuvo una mayor vinculación de las enseñanzas tecnológicas con el mercado del trabajo.

Lo cierto es que para 1983 el Gobierno Federal asumió que "existen vicios y deficiencias que deben ser superados, mismos que se traducen en una educación básica rígida y con múltiples limitaciones, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria<sup>5</sup>. La Secretaría de Educación Pública tiene como objetivo en ese momento efectuar un procedimiento de descentralización educativa en el cual el municipio tendría plena injerencia en el tipo de educación que se daría en cada pequeña porción geográfica, se trataría, por medio de los comités municipales de educación, de establecer la vinculación de la educación y la región, establecer una estrecha relación entre las necesidades y el medio.

Las acciones básicas de la reforma educativa de 1983 no solamente se referían a la descentralización sino también hacia un proceso de desconcentración, sin que se perdiera totalmente la rectoría de la SEP con respecto a los lineamientos generales del proceso educativo tanto a nivel elemental como superior, a pesar de la llamada autonomía universitaria. Mediante la descentralización se trato de delegar funciones de planeación, toma de decisiones y administración a los responsables locales de la educación. La desconcentración fue un proceso cuya finalidad transfería a organismos supeditados a la autoridad central, competencia de trámites y de facultades de decisión. El estado de

Tabasco fue uno de los primeros en los cuales se estableció la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, y se contó en ese mismo año con quince comités municipales de diecisiete posibles

El programa para la modernización educativa propuesto por el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari se caracterizó por enfatizar la ampliación de la cobertura educativa y mejorar la calidad de la misma, asegurando ambos aspectos dentro de la eficiencia del sistema educativo mexicano, no obstante la dimensión de los retos existentes y la magnitud de los esfuerzos y recursos financieros que se requieren para enfrentarlos.

Efectivamente el sistema educativo enfrenta hoy el reto de adaptarse a las nuevas circunstancias que el propio desarrollo educativo y el de la nación en conjunto han generado. Más aún, la organización de los servicios educativos, su cobertura, distribución y calidad, los requerimientos del desarrollo nacional y la creciente interdependencia en las relaciones económicas mundiales ponen de relieve limitaciones y diferencias constitutivas de problemas que es preciso encarar y resolver. El análisis realizado a la educación durante el gobierno de Salinas de Gortari identificó, los siguientes retos a los que debe responder la educación mexicana en el presente y futuro próximo: El reto de la descentralización, el reto del rezago, el reto demográfico y el reto del cambio estructural, el reto de vincular los ámbitos escolar y productivo, el reto del avance científico y tecnológico y finalmente el reto de la inversión educativa.

Rezago educativo: En el pasado, la magnitud del rezago educativo, la dimensión de las tareas que era preciso atacar para enfrentarlo y la debilidad de la organización local y municipal aconsejaron adoptar una estrategia de distribución de la función educativa, apoyada particularmente en la acción federal. Hoy el esquema centralizado se ha agotado y resulta costoso e ineficiente. La Modernización exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas en todas las regiones del país; que organice en función de las necesidades locales el esfuerzo educativo; que acerque la atención de la función educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y que cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local.

En la actualidad se calcula en 4.2 millones el número de analfabetos mayores de 15 años. Aproximadamente 20.2 millones de adultos no han concluido la primaria y cerca de 16 millones más, la secundaria. El analfabetismo se distribuye desigualmente en zonas geográficas y sociales. Su índice en comunidades indígenas dispersas es cercano al 100 por ciento mientras que en algunas regiones se aproxima al 2 por ciento. Igual ocurre con el rezago en la educación primaria: Cerca de 300 mil niños mexicanos, 2 por ciento del total, no tienen acceso a la escuela. Cerca de 880 mil alumnos abandonan la educación primaria y un millón 700 mil niños de 10 a 14 años de edad no están matriculados. Solo el 54 por ciento de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en 6 años y se advierten disparidades de uno hasta cuatro en los promedios de escolaridad en sectores de la población rural, en contraste con la urbana. De los egresados de la primaria el 83 por ciento en la secundaria, es decir que cerca de uno de cada dos mexicanos, recibe educación que no rebasa los estudios de primaria.

**El reto demográfico:** La población sigue creciendo a un ritmo desigual entre las diversas regiones y zonas del país, lo que produce desajustes entre la oferta y la demanda educativa. La disminución gradual en el ritmo de crecimiento demográfico reducirá a corto plazo las presiones que gravitan sobre los primeros ciclos, pero no ocurrirá así en los niveles medios y superiores, donde se incrementará la demanda, por la mayor eficiencia en los servicios básicos. Consecuentemente, sería preciso fortalecer la modalidad escolar, impulsar las opciones abiertas.

Desde 1921 la población rural de México se ha triplicado mientras que la urbana se ha multiplicado por catorce. La magnitud y la persistencia de esta transformación exigirá generar en los próximos años un sistema de educación en todos sus grados y niveles, para un gran número de ciudades medias; demandarán también, redoblar el empeño por atender con mejores coeficientes de retención y cobertura a la población rural.

Por otra parte, los procesos de urbanización han generado asentamientos humanos de considerable magnitud, al mismo tiempo que subsiste gran cantidad de poblaciones cuyo aislamiento, dispersión y reducido número de habitantes hacen difícil proporcionarles servicios educativos como los modelos tradicionales. Los procesos de producción agropecuaria conllevan flujos migratorios de considerable impacto en materia educativa, pues redistribuyen la demanda y propician el ausentismo y el abandono escolar. Hacia el año 2000 continuará la disminución de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura y en otras actividades primarias, fuerza que ha decrecido del 73% en 1921 al 28% en 1980. Se advertirá también la tendencia a su estabilización en el sector secundario en alrededor del 25%, en contraste con un crecimiento gradual del sector terciario. Este proceso implicará importantes ajustes en las estrategias educativas y en los modelos de atención.<sup>6</sup>

El reto de vincular los ámbitos escolares y productivos: los cambios previstos en la composición de la población multiplicarán las presiones de empleo. En cada uno de los próximos 20 años ingresarán al mercado de trabajo entre 800 mil y un millón 200 mil mexicanos. Se estima que en contraste con 1989, en el año 2000 habrá 10 millones más de personas entre 15 y 65 años, es decir, en edad de trabajar y que para el año 2010 habrá otros 6 millones más<sup>7</sup>. Corresponderá al sector educativo hacer posible la calificación y la formación requerida para desempeñar un trabajo productivo y remunerador. Por su parte, los adultos sin primaria o secundaria completa demandarán servicios educativos para obtener mejores trabajos y superar sus condiciones de vida. El aumento de la economía reclamará además, relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción, a través de procesos educativos flexibles y específicos. Adicionalmente, la participación de la mujer en la población económicamente activa ascenderá, lo que tendrá, no solo impactos económicos sino también efectos sobre todos los patrones familiares y sociales.

6 De la Garza, Yolanda "Los libros de texto en México", REVISTA de Educación, Año 1, septiembre 1992, pag 16

La población femenina demandará mayores servicios educativos en los niveles posteriores a la educación primaria y en las opciones de capacitación para el trabajo.

**El reto del avance científico y tecnológico:** Un factor estrechamente relacionado con el desarrollo del país será el impulso a la investigación científica y a la incorporación de nuevas tecnologías. México deberá preparar en corto plazo al personal necesario para la producción de conocimientos científicos e innovaciones tecnológicas, considerando prioritarios los campos en los que probablemente se producirán los avances de mayor impacto en el futuro.

Así mismo, la nueva cultura científico-tecnológica requiere que la formación especializada genere una actitud crítica, innovadora y adaptable, capaz de traducirse en una adecuada aplicación de los avances de la ciencia y la tecnología. Consecuentemente será necesario reforzar la eficiencia y la calidad de la educación superior, reordenar internamente los sistemas de trabajo de las instituciones autónomas, inducir nuevas fórmulas de financiamiento, crear ofertas adicionales mediante nuevas alternativas y vincular sistemáticamente el esfuerzo de investigación con el aparato productivo.

**El reto de la inversión educativa:** Junto a los retos mencionados, se enfrentarán las consecuencias de procesos que no son exclusivos del país. Los sistemas educativos de todo el mundo enfrentan el reto de asegurar la calidad de sus servicios mediante formas eficientes de trabajo que incrementen la productividad. La modernización educativa implica revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración; exigir, también, innovar en los procedimientos, imaginar nuevas alternativas, actuar con decisión política, solidaridad y consenso para servir al interés general.

Sin embargo los vicios del sistema educativo no desaparecieron, los retos continúan siendo los mismos, la política educativa mostró sus carencias e ineficacia para terminar con ellos. Así el 9 de octubre de 1989 se dio a conocer un documento con carácter nacional denominado Programa para la Modernización Educativa el cual incluyó un diagnóstico muy minucioso y preciso de la situación educativa actual. Si la modernización se hubiera basado completamente en ese documento desde el primer

momento, probablemente se hubiera logrado un avance sustancial sin embargo los planes gubernamentales se encontraron con una serie de obstáculos que han disminuido la velocidad y los alcances de la proyectada modernización, tales como: el sistema burocrático, tanto de la SEP como en las instituciones de educación superior, y la falta de incentivos a quienes pretenden desempeñarse en la docencia.

Durante el Gobierno de Salinas de Gortari se mencionó tanto la palabra modernización educativa que parecía tratarse de un eslogan del aparato publicitario del gobierno. En el estado de Tabasco, en 1991 se da a conocer el programa para la modernización educativa, encontrándose con los siguientes problemas. El de la administración de la enseñanza; la explosión demográfica; el desfase entre los contenidos de las curriculas y el aparato productivo; y la falta de producción de conocimientos y tecnología<sup>8</sup>.

En el primero de los problemas encontramos que se "ha definido a la educación como un proceso social y permanente e inacabado, de tal manera que la acción institucional del estado trasciende a los cambios de gobierno y exige la concurrencia comprometida de todas las instancias de la administración pública y de la ciudadanía en conjunto. La acción educativa tiene una función transformadora por excelencia, tanto en la formación del pensamiento creador, como en el mejoramiento de las condiciones materiales del hombre, convirtiéndose en el eje esencial para la modernización y sustento indispensable para el desarrollo estatal y nacional"<sup>9</sup>. Pero nada más falso que esperar que esa función transformadora le sea dada al alumno únicamente en su educación superior, desfasada de su completo proceso desde los niveles básicos. Por otra parte el Estado deberá preparar profesionales y técnicos necesarios que le permitan resolver problemas concretos del sector productivo y por consiguiente, del bienestar social, esto quiere decir que, a menos que los programas y los contenidos se adecuen a las circunstancias, nunca se lograrán los resultados esperados. La dificultad para dotar, a la población que se encuentra a nivel secundaria de laboratorios básicos y de talleres con modernas opciones

8 REVISTA, Tecnología y Comunicación Educativa No. 19, Año 1990

9 IDEM

hace persistir el problema de falta de mejores oportunidades en el desempeño profesional y en el ingreso a la escuela de educación superior, posteriormente al egreso de ese nivel.

La preocupación del Ejecutivo Federal de mejorar la calidad educativa se enfrenta al problema de que las prioridades no se encuentran totalmente claras en el documento descrito, pues ese es el papel de los documentos regionales. Cambiar el currículo oficial, es decir los contenidos de la enseñanza y los procesos en los que se plantea el aprendizaje, es muy difícil, a menos de, como se dijo en el coloquio de análisis del programa para la modernización educativa de 1989 se modifiquen también las condiciones del trabajo docente que hagan posible una mejor recepción y apropiación por parte de los maestros de las innovaciones al sistema educativo nacional. Todo lo anterior solo se lograría con un incremento en el financiamiento. Cabe destacar que el presupuesto dedicado a la educación se reduce dramáticamente como se indicó en el capítulo anterior el presupuesto aprobado es completamente diferente al ejercido debido a problemas de carácter económico internacional, así como de políticas económicas llevadas a cabo dentro de nuestro país en donde la mayor parte de los recursos financieros se emplea en otros rengiones. Así durante el transcurso de una reunión efectuada en Zihuatanejo, Gro. Se les comunico a los rectores de las universidades que el subsidio proporcionado por parte de la Secretaría de Educación Pública se vería reducido en un 13% (20 de septiembre de 1990) con lo que se verían frenados los programas propios de desarrollo, es decir que no solo la universidad sino todos los niveles educativos sufren el deterioro de la vida económica del país.

El programa presidencial va establecido por decreto en 1989 para premiar a los mejores maestros con estímulos económicos y la propia deshomologación del personal académico a fin de que sea el mérito el principal estímulo, se ha manejado en algunas universidades de provincia como un logro institucional. En otras se otorga de acuerdo a grupos de poder sin tomar en cuenta la preocupación fundamental del Ejecutivo Federal aun cuando la mayoría de las veces se otorga a los que reúnen los requisitos no deja de ser claro que muchas veces se deja fuera a los docentes que no están de acuerdo con el sistema como menciona Bordieu. " El intelectual se ha alineado patéticamente al elaborar



"Al lado de la negociación de la deuda externa, la modernización educativa ha sido una preocupación constante y el tema al que se le dedicó más tiempo y reflexión" sostuvo el presidente de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari, al presentar el programa para la Modernización Educativa gestado durante su primer año de gobierno. Indicó Salinas de Gortari que la educación es un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad, y en la historia de México, que cada cambio social de relevancia lleva consigo un auge en este campo y como ejemplo, expuso que durante la etapa de la Revolución Mexicana el concurso de maestros de ciudades y del campo redundó en una rica gama de programas sociales y políticos de vanguardia en el mundo y que, el programa educativo surgido de este movimiento se debió al contar con una población más letrada, con la escuela rural y la autonomía universitaria. Con la educación de especialización agropecuaria y la politécnica, así como una instrucción nacional y cultural irreversibles.

En el transcurso de siete décadas la matrícula del sistema educativo mexicano pasó de 850 mil a más de 25 millones, puntualizó que durante ese lapso se ha atendido en lo fundamental el reto cuantitativo, lo que se refleja en que la escolaridad promedio pasó de uno a más de seis grados; El índice de analfabetos se redujo del 68 al 8% y uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tiene acceso a la enseñanza preescolar; la cobertura de la escuela primaria es cercana al 95% y cuatro de cada cinco egresados tiene acceso a la enseñanza secundaria.<sup>12</sup>

No obstante manifestó el presidente de México que al lado del avance logrado en las metas educativas que estimularon y acompañaron los grandes desarrollos del país era necesario reconocer que también se acumularon errores y desequilibrios en el sistema educativo, los que se manifestaron en evidentes inequidades y deficiencias y en nuevos y más complejos desafíos. Razón por la cual, agregó, para todos es muy clara la necesidad de un cambio de fondo y con una dirección precisa del mismo, ya que su modernización

12 SEP. Programa Educativo Multinivel y Estructura

es inevitable y necesaria ante la permanente revolución en los conocimientos la intensa competencia mundial y para lograr los grandes objetivos. Al respecto, acoto que los países saben que su posición ante los demás y el bienestar de su sociedad dependen de una educación de calidad, a la altura de los cambios mundiales, y particularizo en que Estados Unidos, Japón y Francia, entre otras naciones con experiencias modelo, realizan hoy una profunda revisión de sus sistemas educativos.

En México, "el proceso de selección de objetivos, estrategias e instrumentos ha constituido en sí mismo un acto educativo y un acto de modernización"<sup>13</sup>, enfatizó el Lic. Salinas de Gortari, al manifestar que la amplia y abierta consulta a que se convocó a todos los sectores sociales dio como resultado un diagnóstico veraz, crítico, a veces crudo y siempre realista; pero que permitió aclarar y precisar las tareas del futuro e identificar los desafíos a los que debe responder la educación desde ahora, tales como la centralización, la falta de participación social y de solidaridad, el rezago educativo, la dinámica demográfica y la falta de vinculación interna con el avance de los conocimientos y la tecnología, con el sector productivo.

En respuesta, añadió, el programa proporciona un nuevo modelo de educación para el país, que implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos; Ordenar y simplificar los mecanismos para su administración; Innovar los procedimientos; Articular los ciclos y las opciones; Imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento y actuar con decisión política y con el concurso permanente y solidario de las comunidades. Preciso que, por este motivo su aplicación no está detallada, ya que la participación y responsabilidad social son imprescindibles para llevarlos a los hechos.

Al abordar algunos de los contenidos del programa, el Lic. Salinas de Gortari expuso que ante un panorama de catorce millones de niños en la educación primaria y cuatro más en el nivel de secundaria; cuatro millones de analfabetos mayores de quince años, veinte millones de adultos que no han concluido la primaria y 16 millones más que

no terminaron la secundaria, la educación primaria es el centro prioritario de atención del nuevo modelo educativo, por que esta cumple un papel determinante en la apertura de oportunidades iguales para todos y en el camino que posibilitara las metas de crecimiento con equidad.

Manifestó que “dentro de este esquema la secundaria representa el mayor reto pedagógico, pues deberá profundizar y ampliar los aprendizajes realizados en primaria a la vez de ser etapa completa por si misma, capaz de formar para el trabajo y la vida social plena o para seguir otros ciclos técnicos o de educación media. En cuanto a la educación superior, ésta será el motor de la innovación y de la alta calificación de los mexicanos”. En síntesis, el nuevo modelo educativo buscara una educación primaria creativa, firme y más útil para la vida; una educación secundaria y media superior mejor definida y más flexible en las opciones que abre; una educación superior de excelencia e innovación y una educación abierta que restituya y abra un futuro de oportunidades a los más necesitados<sup>14</sup>, expuso el primer mandatario.

“El programa para la modernización educativa 1989-1994 se apoya y se distingue en los otros esfuerzos anteriores por su carácter integral” y este se llevara adelante mediante la operación optima de los sistemas escolarizados y la diversificación y flexibilidad de los sistemas abiertos enriquecidos por la investigación educativa y la utilización idónea de los medios de comunicación electrónicos, así como a través del apoyo decisivo a un programa extraordinario en materia de cultura y deporte y la descentralización del sistema educativo, más adelante sostuvo que la búsqueda de calidad requiere apoyar y promover el papel del maestro y forjar los mecanismos ideales para su reconocimiento, por lo que debe fortalecerse y concretarse el sentido de servicio que siempre ha tenido con mejores condiciones de vida. Para ello, precisa el prioritario abrir canales de participación académica, superación y actualización de los maestros en permanente dialogo con ellos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Valdez de Galarza, María Guadalupe, “Educación”, México, 11 de octubre de 1989.

Con respecto a este documento Salinas de Gortari expresó que existía la conciencia sobre lo difícil que era elevar la calidad de la educación, objetivo de la modernización educativa en un programa de corto plazo; pero que era indispensable avanzar con la mayor celeridad porque el país no se detiene, señaló que ante el presente esquema de relaciones internacionales ninguna nación puede pretender permanecer aislada, y menos aún en el ámbito de los conocimientos y sensibilidades, por lo que en su afán de entrar de lleno en la modernización, México habrá de servirse de la educación como instrumento del cambio y la transformación para guiar sus pasos hacia una sociedad más participativa y plural y aumentar su presencia en el mundo. Finalmente concluyó "las metas de México se sostendrán sobre las realizaciones educativas de hoy". El entonces secretario de Educación Pública en México, Lic. Manuel Bartlett Díaz, en la ceremonia de presentación del programa para la modernización educativa declaró: "Para realizar la consulta el primer mandatario propuso conducir la reflexión sobre cuatro ejes: Los contenidos de la educación, los métodos de enseñanza y de aprendizaje, la estructura del sistema educativo, y la participación social, asumiendo el compromiso de convertir los resultados en programas eficaces y acciones concretas".<sup>16</sup>

Al iniciar un recuento de las acciones emprendidas desde que fue lanzada la convocatoria para la consulta nacional, expuso que su organización fue confiada al Consejo Técnico de la Educación y las bases de la convocatoria abrieron la participación a través de ponencias, estudios, reflexiones, experiencias e investigaciones sobre estos cuatro ejes, los que se subdividieron en 19 temas, 8 niveles educativos y cinco modalidades. Explicó que para su presentación y análisis se realizaron reuniones municipales, delegacionales y estatales en la capital del país y en todas las entidades federativas, así como foros nacionales temáticos en las que mediante más de 65 mil ponencias participaron maestros, padres de familia, profesionistas, intelectuales, empresarios, y representantes de los diversos sectores sociales. Posteriormente se integraron 20 comisiones de trabajo con representantes de estos sectores y especialistas

de cada nivel, modalidad y tema que abarcó la consulta con objeto de clasificar, analizar y sintetizar la información generada. Manuel Bartlett afirmó que con estas bases y el apoyo de la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de la Educación sistematizó y documentó las aportaciones, redactó los diagnósticos de cada área, clasificó y evaluó las diversas proposiciones, y produjo un informe de consulta. Los materiales que fueron presentados a la consideración del presidente de la República en prolongadas sesiones de trabajo y de donde surgieron los lineamientos y directrices para formular un programa.

Bartlett aseguró que con estos antecedentes, y al ser resultado de un diálogo colectivo de la sociedad mexicana sostenido a lo largo de un intenso proceso de consulta. El Programa Nacional de Modernización Educativa, Cultural y del Deporte cumple ampliamente con los lineamientos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Salinas de Gortari. Fueron los maestros quienes dieron vida a la consulta y que con un esfuerzo adicional alentaron un proceso de reflexión que dio como resultado ideas valiosas que serán tomadas en cuenta. Asimismo por instrucciones del primer mandatario se realizaron diversas reuniones de concertación para la ejecución del programa, en la que los protagonistas de la educación en sus niveles básicos, medio superior y de posgrado, abierta y de adultos, serán invitados a conocer el documento y aportar sus contribuciones a ese fin. "El proceso de modernización de la educación está en marcha. México vive una época de profundas transformaciones y es preciso acompañar a sus ritmos la obra educativa manifestó en una de sus intervenciones el Secretario de Educación Pública y añadió que existen las condiciones necesarias para lograr transformaciones profundas que reviertan metas, modifiquen los planes y que requieran nuevas actitudes. En este orden de ideas, manifestó que cumplir con los objetivos establecidos supone emprender entre otras acciones, el desarrollo curricular y reorientar los planes de estudio, instaurar nuevas relaciones de aprendizaje, intensificar la superación del magisterio, reordenar los sistemas de apoyo, fortalecer la infraestructura de aprendizaje y hacer explícitas las prioridades. Sostuvo que el programa no cobijará vida plena si no es adecuadamente percibido por cada comunidad como pertinente a sus

demandas y si no se traduce en cada localidad y establecimiento educativo en un cambio de prácticas." Lograrlo implica desencadenar un proceso de información, de aplicación local flexible; de implicación activa de los copromisionistas educativos y de participación que llegue hasta los elementos más apartados geográfica y funcionalmente del sistema educativo. De ahí que la estrategia incluya como un resorte fundamental "la administración local de la reforma" al ahondar sobre su instrumentación, preciso que el programa para la Modernización Educativa inicia, no consuma las transformaciones y que un estrecho proceso de seguimiento de la ejecución y evaluación de sus resultados en todos sus ciclos, áreas y modalidades, hará posible que trascienda el ámbito de los discursos y se convierta en una práctica cotidiana. El secretario adjunto, que su ejecución conlleva tiempos diversos, preparaciones y actividades arduas por lo que en el cambio los servicios deben continuar y prestarse con eficacia, manifiesto que no se puede pensar en el sacrificio de una generación en transición. Que los efectos plenos se alcancen en el mediano y, sobre todo, en el largo plazo: que fue una inversión realizada para el futuro. Subrayo que la participación del magisterio nacional es fundamental, justificada y decisiva en esta tarea importante para elevar el nivel de la calidad educativa como prerequisite de la viabilidad y el fortalecimiento de la soberanía nacional y un instrumento de justicia social que permite el acceso a trabajos dignos y remunerados, por lo que sin modernización educativa no puede emprenderse la modernización nacional. Nada detendrá el proceso de la educación mexicana, por ampliar su cobertura y mejorar su calidad.

Como parte de la educación básica, la secundaria ha sido objeto de una serie de cambios curriculares y administrativos así como de un manejo político concretado en el reciente establecimiento de la obligatoriedad. Sin embargo, más allá de las referencias que por tales consideraciones se han hecho de este nivel educativo, los problemas de fondo que lo afectan no han sido atendidos adecuadamente. Podríamos decir que para la institución y también para la investigación educativa, la secundaria ha permanecido al margen de políticas educativas que conduzcan a cambios verdaderos y de estudios que fundamenten y orienten tales cambios.

Desde la institución se reconocen una serie de problemas que afectan el nivel entre ellos que la absorción de egresados de primaria en secundaria disminuye que solo es 83% en los últimos años debido a la crisis económica que obliga a muchos estudiantes a interrumpir sus estudios y a la falta de oferta del servicio en localidades alejadas. En efecto, si bien en la actualidad la escuela secundaria atiende a 83 de cada 100 niños que egresan de primaria, esta atención es diferencial entre estados y zonas e incluso en los diferentes sistemas que atienden el servicio ( secundarias generales técnicas tele secundarias). Los niveles de eficiencia son variables y la constante es una desvinculación a la calidad y la oferta educativa que afecta seriamente a los sectores marginados. Así podemos encontrar que mientras en el Distrito Federal la población con educación posprimaria es del 64.6%, en Chiapas y Oaxaca este porcentaje es de 22.8 y 21.5% respectivamente (2). Por otro lado, la matrícula en secundaria tiende a reducirse y se prevé que para 1993 disminuirá en 3.1% con respecto a 1989<sup>11</sup>.

Uno de los problemas en secundaria es la indefinición de sus objetivos, no se sabe si es propedéutica o terminal, así como tampoco se sabe cual es la utilidad que de ellos obtienen los alumnos. Ante esta falta de definición, persiste como un remanente histórico una tendencia al enciclopedismo en el contenido de las materias del mapa curricular y una desvinculación entre las diferentes materias que se imparten.

Paradójicamente, esta situación persiste con la nueva orientación educativa que se plantea actualmente para la educación básica. Basta una revisión a los programas elaborados para el primer grado de secundaria en el ciclo 1992-93, para advertir cómo a pesar de la disminución de contenidos, estos son abundantes y sin relación entre las distintas materias aspecto este último asumido en la orientación de tales programas. Los programas cubren un conjunto de diez asignaturas y operan independientemente para estar en condiciones de profundizar en los enfoques y características de las distintas especialidades.

La investigación se ha acercado poco a este nivel. Si bien en los últimos tiempos la escuela ha sido objeto de estudio que ha permitido una conceptualización de ella, estos esfuerzos se han centrado en la primaria, lo que parcialmente se refleja en las propuestas hechas recientemente. Así podemos encontrar que una buena parte de las modificaciones que se proponen para este nivel de primaria, tienen su antecedente en investigaciones previas sobre diversas temáticas escolares, mientras que para secundaria este antecedente investigativo es casi nulo. De esta manera, se a optado por extrapolar los hallazgos de la investigación en la escuela primaria como si ambas tuvieran las mismas características y los sujetos que las constituyen enfrentarán similares condiciones. Mucho se ha hablado de la influencia que tienen las condiciones materiales en que se desarrolla el trabajo docente que incluye; tanto aspectos físicos de la escuela como de organización escolar, aspectos laborales, etc., en la tarea educativa.

La escuela secundaria como la mayoría de las escuelas públicas padece el abandono del apoyo gubernamental para su mantenimiento, los edificios escolares antiguos sufren deterioros y los nuevos parecen estar diseñados para tener a un millón de en pequeños espacios a un alto número de adolescentes, por lo que muy pronto también se deterioran. La falta de material para laboratorios, talleres y otras materias es una constante. Esta situación es diferencial dependiendo de la secundaria que se trate.

Dentro de la modernización educativa en la escuela secundaria, los cambios que se han propuesto son básicamente en los planes y programas de estudio. Las orientaciones que guían tales cambios no son precisas e incluso, en el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica se le dedica solo un párrafo al ciclo secundario, donde se señala el regreso a asignaturas, el refuerzo a español y matemáticas y el estudio de la historia, geografía y civismo. Los maestros señalan que el nuevo plan es en realidad un regreso al que estaba vigente en los años 60, y que además no tienen apoyos precisos de como trabajarlos. En los cursos de capacitación que se impartieron al inicio del ciclo escolar tuvieron una duración de solo 2 horas y básicamente sirvieron para que los docentes tuvieran una idea general de los cambios propuestos, pero no para discutir el enfoque o los contenidos. Cada maestro tuvo que resolver individualmente sus

dudas y su forma de trabajo. En este sentido, la modernización se trata por tanto de aspectos como administrativa, sobre todo que ahora lo más destacado de los cambios es el método de evaluar. Calificación por áreas y no por materias como antes. Se inicia la utilización de la escala del 1 al 10 utilizando decimales. Lo único que se logró fue aumentar el trabajo del maestro que atiende un promedio de 300 alumnos.

Otro aspecto es la falta de conocimiento sobre el proyecto de cambio curricular en su conjunto. La coexistencia de dos programas en la misma escuela (el de áreas para segundos y terceros y el de asignaturas para primeros). Tuvieron que hacerse una serie de adecuaciones para darle una salida operativa a las exigencias institucionales. Hasta el momento la mayoría de los maestros no tienen muy afectadas sus ideas y por que las modificaciones solo se han hecho en primer año y por que continúan que internamente pueden solucionar los problemas que se presentan además permanecen en ellos su antiguo rechazo a la introducción del programa por áreas por que fueron formados por asignaturas, aunque a nivel general se muestra preocupación por que el rechazo a las asignaturas significa un gran aumento de grupo.

Podríamos decir que la modernización educativa en secundaria hasta el momento no ha alterado sustancialmente la forma de operar de las escuelas y de los maestros. Solo ha causado desconcierto, probablemente porque entre las estrategias docentes una de las más desarrolladas es la de hacer frente a las modificaciones educativas que permanentemente se les exigen, reflexionándolas de acuerdo a su experiencia. Estas modificaciones no son solo las que hacen los maestros al interior del salón de clases, incluyen las que se realizan al nivel de toda una escuela (horario) o las que consisten bajo presión colectiva del número de horas de trabajo.

### 2.3. EL MARCO LEGAL DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Los primeros libros de texto para la educación primaria surgieron por decreto presidencial de 1909 publicados en el diario oficial el 1 de febrero del mismo año en el cual se señalaba: "Considerando que, conforme a lo dispuesto en las fracciones VI y VII del artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la educación primaria

*impartida por el Estado -Federación, Estados y Municipios- ha de ser además de obligatoria, gratuita.*

*Considerando 2º : que dicha gratuidad sólo será plena cuando además de las enseñanzas magisteriales, los educandos reciban, sin costo alguno para ellos, los libros que les sean indispensables en sus estudios y tareas, circunstancia esta última prevista en el apartado 3º del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Educación Pública el 21 de diciembre de 1941.<sup>18</sup>*

En el primer semestre de 1957 el Consejo Nacional Técnico de la Educación encargó al Consejo Técnico Consultivo de la Dirección General de Educación Primaria en el DF. la elaboración de un proyecto de plan de estudios para todas las escuelas primarias del país. El proyecto fue presentado al pleno del consejo en septiembre y aprobado con algunas modificaciones. El nuevo plan entró en vigor en el siguiente ciclo escolar y sería el que tomarían los autores para elaborar las primeras ediciones del libro de texto gratuito. Los libros comienzan a ser editados en 1960 de acuerdo a un concurso público en el cual los autores se regían por los guiones técnico-pedagógicos en donde se establecían normas e indicadores para la elaboración de los libros y cuadernos de trabajo. Dado que los concursos no fueron exitosos la CONALTEG encargó a especialistas e instituciones una parte importante de la obra, sin embargo toda esta tarea se enfrentó al problema de la reforma a los planes y programas de 1957, los recién editados libros no incluían las reformas y resultaban desfasados de los programas vigentes, ante esto la SEP consideró conveniente terminar los libros con los programas de 1957 pues no era momento de rehacer todo sobre todo porque lo que se buscaba era consolidar el libro de texto gratuito y obligatorio contra la oposición de organizaciones empresariales y ciertas asociaciones de padres de familia. Se necesitaron ocho años de trabajo para completar la edición de 36 títulos, los cuales comprendían los seis años de educación primaria.

Estos libros continuaron editándose año con año hasta 1972 en que fueron sustituidos por los libros de la llamada Reforma Educativa, la cual buscó la actualización

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación 12 de febrero de 1954

y mejora de los libros partiendo de una consulta entre los maestros del país realizada en 1971, los libros fueron elaborados de acuerdo a los planes y programas de 1970. Por primera vez el contenido de los libros concordaba con los programas de enseñanza, destacándose algunas modificaciones en cuanto a métodos y contenidos. En 1977 la SEP dio a conocer los objetivos del programa educativo del Gobierno Federal: a) Vincular la educación básica a toda la población; b) Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; c) Elevar la calidad de la educación; d) Mejorar la atmósfera cultural; e) Aumentar la eficiencia del sistema educativo, para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios. El octavo de estos programas proponía el mejoramiento de los contenidos y métodos educativos. En 1978 la SEP había creado el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el cual tiene como función primordial la evaluación permanente de los contenidos, planes y programas de estudio, así como el diseño de los libros de texto y auxiliares didácticos. Para ese fin el consejo inició una revisión de planes, programas y consulta al magisterio nacional, obteniendo como resultado de su evaluación que los programas y libros de los dos primeros grados presentan diversas carencias y deficiencias relacionadas con la falta de una planeación que unifique el diseño y elaboración de los diferentes programas, la adecuada organización y selección de los contenidos, la falta de articulación de los aprendizajes de la primaria y los correspondientes a los niveles preescolar y medio y por último el limitado enfoque social de los contenidos. A partir de esta revisión se llegó al acuerdo de elaborar programas y libros de texto integrados para los dos primeros grados de primaria, mantener la enseñanza por área de tercero a sexto.

En enero de 1989 la SEP instaló la Comisión Nacional para la consulta sobre la modernización educativa. Como resultado de ese proceso se formuló el programa para la Modernización Educativa al cual fue dada a conocer el 9 de octubre de 1989, en el "Salón de Cultura" en donde se priorizan las prioridades educativas del sector. El programa se propone objetivos, estrategias y metas en términos de educación básica, la formación y actualización de docentes, la educación de adultos, la capacitación formal para el trabajo, la educación media superior, los sistemas abiertos de educación, la

evaluación educativa y la construcción equipo mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos y se establece que una de las acciones principales del programa es elaborar con apego a la fundamentación teórica y metodológica del nivel el plan de estudios, los programas y los libros de texto, de manera que resulten congruentes entre sí, asegurando la coherencia entre los elementos que la conforman, así como la observación de los lineamientos de evaluación. En el mismo documento se señala como meta " disponer en 1994 de los nuevos libros de texto gratuitos"<sup>19</sup>

A raíz de la obligatoriedad de la escuela secundaria se generó una nueva demanda social: la dotación gratuita de libros de texto de secundaria. A la fecha esta demanda ha sido atendida por tres programas: el de la Secretaría de Educación Pública, el de algunos gobiernos estatales y el del Partido de la Revolución Democrática. Tales programas enfrentan tres problemas básicos: la selección equitativa de la población beneficiada, la selección de los libros y la distribución eficiente de los libros a las escuelas. Cabe destacar, así mismo, la ausencia de un mercado de libros abierto y competitivo que se traduzca en ventajas de costo y calidad para los consumidores; en realidad los padres de familia se encuentran ante un mercado cautivo con relativas variaciones de costo en donde el único beneficiado es la editorial autorizada. por otra parte el recurso público de la autorización es insuficiente e ineficaz, los problemas antes mencionados solo podrán enfrentarse exitosamente con una política global y coherente en donde también se tome en cuenta la participación social, el apoyo al quehacer docente y el apoyo a los adolescentes mediante diversos libros de texto. Con esto no damos a entender que el Estado es el que debe asumir la tarea de elaborar los libros de texto como lo ha hecho en el nivel primaria ya que la experiencia ha demostrado que la elaboración de los libros por vía de la convocatoria pública resulta un fracaso. la SEP no respeta los resultados de los concursos destinados a la elaboración de dichos textos, es decir que en este aspecto la rectoría de la SEP se pone en entredicho, carece de autoridad moral ya que a lo largo de los años ha acumulado autoritarismo y burocracias que se han reflejado en indolencias y

19 SEP: Programa para la Modernización Educativa, 1999

corrupciones al interior del sistema educativo nacional por otra parte sería una falta de respeto para los alumnos y principalmente para los maestros si la SEP les prohíbe ya que se caería en el carácter único que se refleja en los libros de primaria, así como en sus funciones específicas del gobierno y debe delegarlas a los particulares.

Desde los años 60's México tiene una política bien definida de libros de texto para la escuela primaria. Los elementos que condujeron al Estado a decidirse por elaborar, editar y distribuir gratuitamente los libros de texto fueron: El alto costo que representaban para las familias y la mala calidad de la oferta disponible. A su vez la política enfrentó grandes problemas como: la selección de contenidos de aprendizaje que debían integrarse en los textos; el segundo se refería al uso de los libros y la obligatoriedad distorsionaba el mercado y la competencia afectando el legítimo interés comercial de la industria editorial privada. El tercer problema se refería al mecanismo para su producción y consecuentemente al tipo de convocatoria para estimular a los potenciales autores. Estos problemas fueron enfrentados por la política desarrollada a partir de los años 60's.

El panorama de los libros de texto del nivel secundaria es distinto. A los alumnos de este nivel que representan un 10% de la matrícula del nivel se les dota gratuitamente de libros. Para las secundarias generales y técnicas. Lo que se impone es un mercado de libros en el que participan alrededor de 36 editoriales con una oferta autorizada de 644 títulos<sup>11</sup>, el gobierno federal interviene de dos formas, por una parte somete a análisis y, en su caso, autoriza la parte de la oferta de libros que los editores privados ponen a su consideración. Se entiende que la autorización otorgada por la Secretaría de Educación Pública es solo una garantía de visto bueno y referencia para guiar la selección de los maestros entre la oferta de libros disponibles, por otro lado el gobierno pública anualmente, en el periódico de la Federación un llamado con los libros autorizados por otro lado, el gobierno federal interviene con un programa de dotación gratuita destinado a los alumnos que residen en escuelas ubicadas en zonas rurales con altos índices de marginación.

<sup>11</sup> Hernández, María Soledad, "El libro de texto en México", *Revista de Educación*, vol. 100, no. 11.

Correlativamente, algunos gobiernos estatales también han establecido programas de dotación, algunos autónomamente y otros concertando con la federación entre los primeros, cabe destacar a Tabasco y Sonora que distribuyen gratuitamente libros de texto a todos los niños inscritos en secundaria. Un caso aparte es el del Estado de México, que durante unos años puso en el mercado local libros a bajo costo, elaborados por equipos de especialistas coordinados por las autoridades educativas; esta experiencia fue suspendida recientemente. Mencionaremos también la experiencia editorial del Fondo de Cultura Económica, que en un tiempo se propuso intervenir agresivamente en el mercado con una oferta de calidad. Para completar el panorama, se sabe que el Partido de la Revolución Democrática decidió utilizar los excedentes del financiamiento otorgado por el IFE para la compra y distribución gratuita de libros de texto en secundarias de los municipios donde gobierna; no es del dominio público si se continuara con este programa. Lo que se sabe es que el Distrito Federal prepara actualmente un programa de dotación gratuita. En este momento no existe una política clara que articule esfuerzos y por medio de la cual, el gobierno federal, gobiernos estatales, municipios, partidos políticos, industria editorial, directores, maestros, estudiantes y padres de familias sepan a qué atenerse.

El objetivo de los programas de dotación gratuita fue el de responder a la enorme dificultad que representa para muchas familias comprar los libros de texto; el motivo principal ha sido atender el problema de los costos que representa para muchas familias adquirir estos materiales. Estos programas no han considerado críticamente asuntos enlazados como la selección de los materiales y sobre todo los contenidos de los libros de texto que constituyen un factor importante dentro del rendimiento escolar. El valor de los libros de texto no se pone en tela de juicio sino el contenido y su uso dentro del aula. Lo que se requiere es una política de Estado sobre los libros de texto en secundaria que ha de considerar tanto el presupuesto como la acción docente en torno a los libros. Cuando la enseñanza secundaria fue decretada de curso obligatoria no se consideraron las medidas pertinentes para impedir que los costos privados se convirtieran en un factor que condicionara la asistencia, la permanencia o aprendizaje, particularmente de los alumnos residentes en zonas de alta marginación y/o provenientes de familias de bajos ingresos. El

deterioro de las condiciones de vida de amplios grupos sociales ha convertido al costo de los libros de texto en un asunto de mucha importancia en diversos programas de programas de dotación gratuita en una estrategia pensada de la clase en el poder. Ante la obligatoriedad de la educación secundaria y la creciente desigualdad social, la discusión sobre la disponibilidad, la selección, el acceso y el uso de los libros de texto ha vuelto un tema de actualidad inevitable.

La definición de políticas de dotación requiere de un diagnóstico que se refiera a datos que muestren las tendencias de la realidad en el establecimiento de objetivos que permitan atender los problemas detectados.

Sobre la dotación gratuita, del total de escuelas secundarias que reciben libros gratuitos se encuentran; 24 en Sonora y 14 de Hidalgo. La Secretaría otorgó estos materiales a los alumnos de primer grado de nueve escuelas y el PRD por su parte distribuyó textos a los alumnos de cinco escuelas. Algunas editoriales privadas donaron libros para las bibliotecas de tres escuelas en Quintana Roo y en una de Hidalgo, la cobertura en la distribución de libros fue total en Sonora, parcial en Hidalgo y nula en Quintana Roo. Todas las escuelas fueron informadas con oportunidad sobre la llegada de los textos. La mayoría de ellas recibieron los libros en la localidad en que están ubicadas. La entidad con mayor eficacia en este renglón fue Sonora, por lo que respecta a la oportunidad en la entrega, la de mayor eficacia también fue Sonora; el 83% de sus escuelas recibieron los libros en la primera semana de clases. Sin embargo los libros no fueron donados sino prestados, así las autoridades educativas del Estado de Hidalgo informaron que se dieron indicaciones para que los alumnos regresaran los libros al finalizar el ciclo escolar, en las escuelas atendidas por el PRD la indicación fue que podían quedarse con ellos. En Sonora no hubo indicaciones al respecto, los directores informaron que algunos alumnos no recibieron indicaciones, en ambas entidades, los directores, subdirectores y maestros fueron los encargados de dar las indicaciones sobre el cuidado de los libros otorgados gratuitamente. Estas indicaciones se refirieron principalmente al mantenimiento de los libros, no romperlos, no deshojarlos, no dibujar en ellos etc. además insistieron en la necesidad de que los alumnos los llevaran a clases.

Como se mencionó anteriormente la Secretaría de Educación Pública considera los libros autorizados por la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos. Se publica en lista en el diario oficial de la federación y en ella se lee "solo se podrán utilizar en las escuelas secundarias del país los libros autorizados por la SEF, que son los que aparecen en la lista"<sup>21</sup>. Queda al maestro la responsabilidad de elegir con toda libertad el que mejor responda a las necesidades educativas de sus alumnos, según el grado y la asignatura correspondiente. La autorización se realiza con base en un conjunto de criterios, que por supuesto no son públicos como tampoco lo es su aplicación, es decir que la Dirección General de Métodos y Materiales Educativos dio a conocer en el diario oficial de la federación el acuerdo para la dictaminación de los libros, enunciando lineamientos generales en torno a aspectos técnicos y pedagógicos, y la correspondencia con los planes y programas de estudio, sin embargo no hizo del conocimiento público los criterios específicos para autorizar el uso de los libros y valorar su calidad pedagógica.

En este momento el problema central de una política de dotación tiene claro el costo que representa para las familias de escasos recursos adquirir los materiales educativos y en particular los libros de texto que requieren los estudiantes de educación secundaria. Muchas familias promueven un mayor cuidado en el uso de los libros de texto que compran, de manera que puedan reutilizarse por otros familiares o amigos también, es posible que se haya generado y ampliado un mercado de libros usados a menor precio. Con todo, estas estrategias no solucionan el problema que significa la adquisición de materiales, por otra parte el contenido de los libros de texto está relacionado con la ideología del partido que tiene el poder en el momento de su elaboración, es decir que el proceso educativo trata con las ideologías políticas, las perspectivas sociales, los intereses de grupos y de clase y con la actuación del Estado en el diseño y planeación de las políticas, y en tanto es afectado por ellas, la educación viene a ser un proceso político.<sup>22</sup>

21 De la Garza Yolanda, "Los libros de texto en México", REVISTA Educación, agosto-diciembre, 1993, pág. 18.

22 Paol Boho José Francisco, "Condiciones políticas de la reforma educativa", REVISTA Educación 2001, junio.

El contenido de los libros de texto no debe estar sujeto a la ideología del partido, debe tener calidad en cuanto al rigor científico, en cuanto a su elaboración y en su sentido técnico y pedagógico. El gobierno debe considerar que la tarea educativa es uno de los objetivos primordiales que debe plantearse al respecto. Elba Esther Gordillo manifestó: "No podemos negar que en este país existen 40 millones de población que no tiene posibilidades, de niños que a veces desertan de la escuela por no tener instrumentos. Todo Estado que se precie de justo y que asuma como prioridad la educación, debe proporcionar los materiales que permitan a los niños acceder a una educación de calidad."<sup>23</sup> Sin embargo el tema de los libros de texto ha causado gran controversia.

De esta manera de acuerdo con Bourdoux se considera el aparato escolar como un aparato ideológico del Estado, cuya función es precisamente la de propagar y transmitir la ideología dominante. La Educación se considera un medio para alcanzar el consenso de las masas, por ello el Estado es considerado como educador que se sirve del aparato escolar para definir y reforzar la cultura hegemónica y refuerza la hegemonía ideológica y política de la clase dominante.

La Educación ha sido y sigue siendo un componente esencial de los proyectos de Estado, las modalidades que adquiere la educación ha en que el Estado sea presente en este proceso mediante la formulación de políticas que normen y dirijan al sistema educativo mexicano.

La SEP en coordinación con la Cámara Nacional de la Industria Editorial adquiere los ejemplares necesarios con base en las preferencias de cada región y matrícula escolar. La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos encargaba el programa de distribución a los Estados. Los libros de texto que se reparten en cada estado son distribuidos a sólo una escuela del municipio de mayor marginación. El tiempo de vida de los libros se agotan en tres ciclos escolares que en el mismo periodo en que las editoriales deben de presentar nuevas ediciones. Los estados compran los libros a través de la CONALITEG a diversas editoriales las cuales generalmente les otorgan un 45%

<sup>23</sup> Gordillo Elba Esther "Los libros de texto" REPENSAR Educación 2001, pp. 100-101

o 50% de descuento. Sin embargo los libros se compran a diversas editoriales prácticamente sin intervención de los maestros, la CONALITEG compra los libros a las editoriales y los distribuye a algunos estados que forman comisiones que se guían fundamentalmente por el precio y no por la calidad de los libros, a pesar de que al inicio del sexenio de Salinas de Gortari se sometieron a concurso varios libros de texto, sin embargo la SEP faltó al compromiso que había adquirido con varios autores y no publicó sus textos, ya que los contenidos no fueron de su agrado por el enfoque. Con respecto a esto el Licenciado Lino Contreras Becerril director del área de Evaluación y Apoyo Técnico de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos de la SEP explicó " Conjuntamente con la Cámara Nacional de la Industria Editorial, seleccionamos 63 textos que la SEP determino que cumplen al 100% con las características de calidad para cubrir las asignaturas. CONALITEG envió la lista y los ejemplares a los municipios. En las escuelas se instalaron módulos de revisión y los maestros seleccionaron los mas apropiados a sus necesidades dentro del aula"<sup>24</sup>. Al respecto el vocero de la sección IX del SNTE (Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación) destacó " El concurso público ha demostrado no ser el mejor medio. En anteriores concursos varios de los libros ganadores no se publicaron, y otros fueron modificados por la SEP, sin consultar a los autores". Esto derivó en libros faltos de uniformidad, el mismo SNTE reconoce que la rectoría de la SEP está cuestionada, ya que carece de autoridad moral, a lo largo de los años ha acumulado autoritarismo y burocratismo. Dichas declaraciones no correspondieron a lo que realmente sucedió dentro de las instituciones de enseñanza media básica ya que el maestro seleccionaba uno o dos libros de una lista y por supuesto no correspondían con los que recibían sus alumnos lo que corroboraba que los textos fueron escogidos de acuerdo a su precio y a la tendencia del contenido. El líder de las editoriales juzga " Los editores van a tener una franca y brutal competencia para hacer los textos de mayor calidad. Saldrá beneficiada la editorial que tenga los mejores libros. En la lista seleccionada, resultaron beneficiadas unas 40 editoriales, algunas con trajes de

<sup>24</sup> Daza, María Esther. "Los libros de texto hizo la lista" REVISTA Huelga, diciembre, 1997, pag 17

diez mil ejemplares y otras con 50 mil pero esto lo determine la decisión de los maestros. En cuanto al precio sería absurdo que el maestro escogiera el más barato. Lo mismo expresaba el Lic. Contreras Recerral "El precio está excluido como criterio en la evaluación de un libro, porque no se puede supeditar la calidad de los contenidos al costo de los libros, es evidente que las compañías más beneficiadas son las editoriales encargadas de elaborar los libros de texto".

El libro de texto gratuito dentro de la realidad nacional resulta un instrumento educativo de alcances incuestionables ya que representa una gran ventaja poner libros personales en las manos de cada uno de los niños de nuestro país, muchos de los cuales no tendrían acceso a un libro en otras circunstancias, para que este hecho se convierta en una riqueza inobjetable, el libro que llega a los alumnos tendría que ser mirado por los maestros de una manera nueva y profunda que lo convierte efectivamente en un acopio de información, ideas y sentimientos; estímulo para la experimentación y la investigación; punto de apoyo que relaciona los contenidos con lo cotidiano; instrumento que apoya la sistematización de lo vivido; Estímulo para la creación artística, enlace entre la casa y la escuela; motivo de consenso, disenso o toma de postura; invitación al diálogo; detonador de lo infinito del conocimiento. Sin embargo el alcance del libro de texto está limitado por la profundidad con la que se le manipula, por supuesto que su limitación esencial está en los contenidos que lo conforman y la forma gráfica y alfabética con la que se expresa, responsabilidad tanto de los autores, los editores, como de la SEP.

## CAPITULO 3

### *3.1 Convenio entre el Estado y las Editoriales privadas, estrategia de distribución.*

Quando un país como el nuestro pasa por una situación de orden económico y social de dificultades reales, es fundamental garantizar que tanto niños como jóvenes tengan una educación de calidad y los libros constituyen una herramienta, un instrumento básico en el mejoramiento de la enseñanza. Los libros tienen mucho que ver en el sentido de abordar temas diversos sobre la realidad de las diversas regiones de nuestro país. Lo que se pretende es elevar la calidad en sus contenidos y que sean elaborados con estricto rigor científico.

Ante el panorama que nos ofrece el surgimiento de una política de dotación de libros de texto gratuitos a escuelas secundarias es preciso reflexionar no sobre el acceso a un libro de texto, sino el acceso a un recurso que promueve y facilita el aprendizaje. El libro de texto es el currículum real que opera en el aula, condicionado por las acciones del maestro y los saberes de los alumnos. Una política de Estado sobre la dotación de libros de texto debe tener un propósito educativo explícito y claramente definido, considerando la calidad pedagógica del libro y su uso en el aula.

En la medida en que la educación secundaria se establece como obligatoria, es competencia del Estado asegurar a todas las personas la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y conclusión de este nivel. Una implicación ineludible es el hecho de asegurar condiciones de igualdad en el aprendizaje y, por lo tanto, en el acceso a los materiales básicos educativos. El libro de texto es uno de ellos, además el costo implicado puede condicionar el acceso o la permanencia en la escuela secundaria. Las políticas de dotación gratuita que operan no aseguran la igualdad en el acceso a los materiales educativos, particularmente porque la política de dotación de la Secretaría atiende de manera insuficiente a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos es decir que la Secretaría rediseña y opera una política de dotación compensatoria que debe asegurar la atención de al menos, todas las familias con un ingreso familiar de hasta

dos salarios mínimos, así mismo encontramos que los materiales enviados son insuficientes y que la política aún adolece de varias cuestiones, por ejemplo el hecho de que en un grupo los alumnos trabajen con libros de texto de diferentes editoriales. Aparentemente el objetivo de dicha política es asegurar la atención de toda la matrícula (libros de texto) a todas las familias de bajos ingresos, ya que se trata de que el Estado asuma su responsabilidad normada por el artículo 32 de la Ley General de la Educación que establece la equidad y atención preferencial "a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja". Sabemos que estos grupos residen tanto en zonas rurales aisladas como en zonas urbanas marginadas, por lo tanto, los criterios que actualmente atiende la Secretaría por la selección del grupo de escuelas, índice de marginación y la población escolar municipal no discriminan a las familias de bajos ingresos que realizan un gran esfuerzo en la compra de los libros de texto y que regularmente no logran adquirir los necesarios. Muchas de estas familias se ubican en municipios urbanos marginados. Aquí cabe tratar sobre si la Secretaría asegura una estrategia eficiente de distribución y asignación de los libros de texto. La llegada de los libros a las escuelas y su asignación a los alumnos debe atender los siguientes puntos: básicamente un procedimiento claro y documentado de las acciones de las autoridades educativas directivos y maestros. El procedimiento debe especificar quienes son los responsables y el tiempo correspondiente a cada acción, así como los flujos de información al interior de la escuela y con las autoridades educativas.

La dotación de libros de texto gratuitos a pesar de las carencias que presenta como estrategia política ha sido bien diseñada sobre todo al estar dirigida a los municipios de bajos recursos económicos, ya que estos componen la mayor parte de la población del país y en las condiciones actuales las familias de estas zonas toman mucho en cuenta la ayuda prestada al importar de donde proceda mínimas soluciones para necesidades. Para estas familias es importante el costo que representa adquirir los materiales educativos, especialmente los libros de texto que requieren los estudiantes de este nivel secundario.

aún cuando existen familias que tienen mayor cuidado en el uso de los libros que compran para que puedan ser reutilizados por familiares o amigos, o el hecho de que hayan surgido en algunas zonas marginadas mercados de libros usados en donde los costos son menores, estos mercados con el paso del tiempo se han ampliado, sin embargo a pesar de todas estas estrategias utilizadas por los padres de familia el problema no se soluciona, es decir que la dificultad en la adquisición de materiales educativos sigue presente. Las familias destinan a la compra del material educativo y de libros cantidades correspondientes a su ingreso, el gasto esta en función de la capacidad económica de sus integrantes, es decir que no todas las familias perciben el mismo ingreso y de acuerdo a esto varía su capacidad de compra, refiriéndonos al costo de los materiales educativos, las familias con mayores ingresos son las que compran los libros necesarios, la dificultad para adquirir los libros de texto va en aumento conforme disminuye su ingreso, es decir que el esfuerzo que realizan aquellas que poseen un ingreso menor son las que adquieren solo la mitad o menos de los libros pedidos.

Tomando en cuenta los problemas y dificultades económicas a los que se enfrenta la población de las zonas marginadas surgió la idea de dotar a los alumnos de secundaria de libros de texto gratuitos ¿De donde proviene la idea?, La paternidad se le atribuye al SNTE. Desde el primer Congreso Nacional de la Educación el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) planteó la necesidad de los libros de texto para secundaria, se hablo de la necesidad de elaborar un programa de distribución de libros de texto gratuitos para las zonas de alta marginación, con Elba Esther Gordillo como dirigente del SNTE trató el tema de los materiales didácticos que vienen a cumplir un rol importante dentro de la educación, Manifestó la dirigente " Todo Estado que se precie de justo y que asuma como prioridad la educación, debe proporcionar los materiales que permitan a los niños acceder a una educación de calidad." Así mismo, expreso que valdría la pena hacerlo en el Distrito Federal y más allá. Sin embargo el tema ha causado controversia sobre todo en el aspecto de la población beneficiada. Al respecto el vocero

2Gordillo, Elba Esther." Secundaria, ¿ Libros de texto gratuitos?". *Educación* 2(61), diciembre 1997

de la IX sección del SNTE Profesor Rogelio Estrada Pardo opina que la gratuidad de los libros de texto para secundaria garantiza y da mayor sustento al Cabal cumplimiento del artículo 3º constitucional, pues actualmente no satisface el carácter gratuito en este nivel, porque las familias tienen que adquirir el libro de texto.<sup>3</sup> También afirma que la SEP no es la indicada para elaborar el contenido de los libros ya que el grado de corrupción y burocratismo que ha desarrollado al interior del sistema educativo nacional pone en entredicho su autoridad. Es decir que la SEP al elaborar los libros de texto naturalmente establecería las normas y contenidos mínimos de dichos textos, pero la educación es un servicio para la sociedad y es ella la responsable de la calidad y cantidad de los contenidos. Por otra parte dentro de la industria editorial la idea de un libro de texto gratuito al cual se tiene acceso sin costo alguno ha generado irritación e inconformidad, aquí cabe preguntarnos ¿cómo solucionara este problema el Estado? Ya que es el Estado dentro de una sociedad como la mexicana sigue ampliamente los intereses de la clase dominante, El presidente de la Cámara de la Industria Editorial afirma "Es el sistema que se utiliza en Europa y prácticamente en todos los países latinoamericanos, cuyas autoridades prestan los libros a sus escuelas. El precepto no compromete al gobierno a obsequiar los libros. Fue un hecho histórico establecer el libro de texto gratuito para primaria, y que bueno se siga haciendo así; pero Japón y México son los únicos países en el mundo en donde se regalan los libros"<sup>4</sup>. Sin embargo el término "gratuito" no es correcto ya que la sociedad beneficiada con el texto gratuito lo paga con sus impuestos. De esta manera la polémica en torno al libro de texto gratuito se ha agrandado ya que todo el mundo se pregunta porque solo algunos municipios son los beneficiados si los impuestos para pagar el servicio educativo provienen de todos los sectores de la sociedad.

3 Estrada, Pardo Rogelio, "Muestras o padre de familia?", Educación 2001, número 1993

4 CITA TEXTUAL, Valencia, Félix Jorga. Los libros de Texto para la base Educativa 2000, 1993, pag 15

El líder de la Cámara de la Industria Editorial afirma que el precio está excluido como criterio en la evaluación de un libro, porque no se puede supeditar la calidad de los contenidos al costo del libro, sin embargo es claro que las grandes compañías editoriales son las más beneficiadas y son ellas las que participan en la elaboración de los planes y programas y eso es evidente como afirma el profesor Arroyo Martínez, de la sección 13 del SNTE e integrante de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación y explica que desde 1995 una gran prioridad del magisterio en Michoacán fue la demanda de libros de texto gratuitos para el nivel secundaria y bachillerato <sup>5</sup>

El gobierno al aplicar este programa cometió varios errores. En el Estado de Michoacán por ejemplo la SEP giró una convocatoria para la compra de libros de texto cuando ya se había establecido un acuerdo con el gobierno estatal y una consulta de diez mil profesores que habían revisado los textos de diversas editoriales para determinar cuales eran los mejores en claridad y objetivos. Se determinó que los maestros fueran quienes seleccionaran los libros de texto y que esta decisión no proviniera de un escritorio o bien que un funcionario de la SEP no fuera el encargado de ello, ya que mediante este proceso puede existir todo tipo de corrupción. En este Estado durante el primer ciclo escolar en el cual se otorgaron libros el gobierno estatal adquirió los de primer grado, y los otros dos se financiaron con un día de salario otorgado por los maestros.

Desde que surgió el libro de texto gratuito, es decir a raíz del decreto de 1959 (ver anexo 1) los libros comienzan a ser editados por la Secretaría de Educación Pública desde 1960, para la elaboración de estos se elige la modalidad de los concursos de acuerdo al decreto antes mencionado. Sin embargo los concursos no fueron del todo exitosos y la SEP, por medio de la recién creada Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos encargó a especialistas e instituciones una parte importante de esta obra y entre 1960-1964 se imprimieron y distribuyeron 114.2 millones de libros,

<sup>5</sup> Ibarra, María Esther, Los libros de texto gratuitos bajo la lupa: Educación 2001, diciembre 1991, pag 13

<sup>6</sup> De la Garza, Yolanda, Los libros de texto en México, REVISTA Iberoamericana, año 1, primavera/verano de 1993, pag 26

y para 1965-1971 la cifra había aumentado a 291 millones. Estos libros continuaron editándose año con año hasta 1972, en que fueron sustituidos por los libros de la llamada Reforma Educativa, y entre 1970-1977 se imprimen 280 millones para alumnos y 160 millones de programas y auxiliares para los maestros. Las instituciones participantes en este proceso de Reforma Educativa fueron la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional, el colegio de México, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, la escuela normal de maestros y otras universidades del país. De 1979 a 1980 los libros impresos y distribuidos fueron de 70 millones, es decir que en lugar de aumentar, se redujo el tiraje, para 1989-1994 se dio una renovación de los libros de texto, cuyos tirajes fueron de planes y programas 700 000, integrados, 1ro y 2do: 7 047 290, español 3ro y 5to: 5 536 490; matemáticas, 1ro, 3ro y 5to: 9 010 000, libro regionalista de historia y geografía 3ro: Varía dependiendo del estado.

16 de Enero de 1989, la Secretaría de Educación Pública instala la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación, la cual inicia un proceso de diagnóstico y evaluación del sistema educativo, en el que participaron diversos sectores sociales del país. En dicho programa, en el rubro correspondiente a educación básica se establece como una de las principales acciones "Elaborar con apego a la fundamentación teórica y metodológica del nivel, el plan de estudios, los programas y los libros de texto, de manera que resulten congruentes entre sí, asegurando la coherencia entre los elementos que la conforman, así como la observación de los lineamientos de evaluación"<sup>7</sup>. En el mismo documento se señala en metas "Disponer en 1994 de los nuevos libros de texto gratuito"<sup>8</sup>.

A partir de 1993 con la obligatoriedad de la escuela secundaria surgió una nueva demanda social, hablamos de la dotación gratuita de libros de texto de secundaria, como mencionamos anteriormente esta demanda fue cubierta por el programa de la Secretaría de Educación Pública, el de algunos gobiernos estatales y el del PRD. Estos programas

<sup>7</sup> Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

<sup>8</sup> IDEM

se enfrentaron a una serie de problemas relacionados con el costo creciente y la eficiencia en la distribución. En primer lugar analizaron el proceso de selección de la población beneficiaria, la selección de los libros y la distribución de los mismos a las escuelas. Frente a un ausente mercado de libros abiertos y competitivos que ofreciera ventajas de costo y calidad para los consumidores, lo que se tradujo en grandes variaciones significativas de precios, monopolizado por algunas editoriales privadas que cuentan con la autorización del Gobierno Federal que somete los textos a un proceso y autoriza la parte de la oferta de libros que los editores privados ponen a su disposición. Para las secundarias generales y técnicas se abre un mercado de libros en el que participan alrededor de 36 editoriales con 614 títulos, de esta oferta se publica en cada año en el diario oficial de la federación una lista con los títulos autorizados. Por otra parte el Gobierno Federal a partir de 1993 interviene con un programa de libros gratuitos, el cual inicialmente se destinó a escuelas ubicadas en zonas rurales con altos índices de marginación y posteriormente abarcó municipios con bajas condiciones económicas<sup>16</sup>. Este programa surgió para dar respuesta a la demanda planteada por dirigentes sindicales de los llamados no institucionales de las entidades más pobres del país que pronto se convirtió en parte de la política educativa del país y que ha sido permanente a lo largo de todos estos años. Al mismo tiempo algunos gobiernos estatales también establecieron programas de dotación, algunos autonómicos y otros concertando con la federación, (Tabasco y Sonora) que distribuyeron gratuitamente

16 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Logros e hitos de la educación. La reforma del sistema educativo por la Secretaría de Educación Pública. Los ejemplos secundarios del sector público. Secretaría de Educación Pública. México, D.F., 1997. p. 103-104.

17 Esta complementación de libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública se dio mediante el convenio suscrito con el Sistema Educativo Nacional durante el ciclo escolar 1992-1993. Véase página 106.

libros de texto a los niños de secundaria. Por otra parte el PRD utilizó parte del financiamiento otorgado por el IFE para la compra y distribución de libros de texto en secundaria de los municipios donde gobierna. Al entregar el PRD dichos libros con una propaganda partidista en la contraportada, motivó que la SEP emitiera un comunicado señalando que la educación debe estar por encima de la política. Entre otros puntos los lineamientos prohíben que los materiales tengan propaganda política, religiosa o partidista, por eso la SEP consideró impropio el comunicado que incluye el lema de la Revolución Democrática en los libros que distribuyó gratuitamente en los municipios gobernados por sus miembros. El PRD tuvo que retirar la leyenda y cumplir con los lineamientos mencionados. Se destaca incluso que los libros autorizados por la SEP en ningún caso deben llevar impreso el nombre o logotipo de la Secretaría, como tampoco la leyenda de dicha autorización o cualquier otra alusiva a la relación del texto con programas o políticas de responsabilidad exclusiva de esa Secretaría. Sin embargo durante el desarrollo del proceso educativo están presentes las ideologías políticas, las perspectivas sociales, los intereses de clases y los grupos. El Estado al actuar en el diseño y promoción de las políticas educativas está influido por las luchas y contradicciones de tales factores, en este sentido es innegable el carácter político que tiene el proceso educativo, es decir que el papel que juega la educación está sujeto en sociedades como la nuestra a las relaciones que se establecen entre Educación y Estado. Es debido a este carácter político que la misma SEP contradice sus propias disposiciones y lineamientos ya que la más reciente propaganda sobre los libros de texto gratuitos lleva impreso el logotipo de la Secretaría, el mismo que utilizan los libros gratuitos de primaria.

Para hacer frente a la demanda surgida por la obligatoriedad de la escuela secundaria la SEP establece un convenio con la Cámara Nacional de la Industria Editorial. La SEP adquiere los ejemplares necesarios con base en la preferencia de cada región y matrícula escolar. La CONALITEG acuerda con las editoriales los títulos, solo los autorizados y la cantidad de ejemplares a distribuir, tomando en cuenta las disponibilidades efectivas de estas últimas. Sin embargo esta manera de proceder pone en riesgo la correcta aplicación de criterios pedagógicos en la selección de los libros que se

ponen a consideración de los maestros, pues existe la posibilidad de que los libros con mayor calidad pedagógica queden excluidos al no completarse el tiraje requerido. Es necesario que la estrategia política tomada considere este hecho. Las autoridades ponen los listados a consideración de los maestros de las escuelas que se atienden con el programa de dotación gratuita de la Secretaría para que realice la última selección, esta forma de proceder se enfrentaba al problema de reunir a los maestros en centros de consulta improvisados y se corría el riesgo de que algunos no asistieran.

Los criterios y argumentos son el componente principal de la selección adecuada y el problema del procedimiento empleado es que, en primera instancia, estos no son hechos públicos, el criterio para seleccionar el libro de texto por parte de la Secretaría no se ha dado a conocer, y en segunda que aparentemente los títulos son definidos unilateralmente por los maestros, que sus criterios y razones permanecen en la sombra. Una política de Estado ha de establecer y hacer públicos los criterios con los que autoriza los libros de texto, así como los dictámenes a los que se llega; así mismo debe impulsar en los maestros una conciencia que se sustente en la información y en la reflexión compartida. Al respecto la SEP a través del Licenciado Lino Contreras Becerra, director del área de Evaluación y Apoyo Técnico de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos señala que la Secretaría estableció procesos y criterios más rigurosos para evaluar los libros de texto de secundaria. Se crearon comités de especialistas externos a la SEP integrados por un coordinador y varios evaluadores, señala que los criterios para ser parte integrante del comité consisten en ser expertos en una de las asignaturas del programa de estudios, no ser autores de libros, y de preferencia tener experiencia docente en secundaria,<sup>11</sup> afirmó que se ha buscado un equilibrio entre los evaluadores de universidades, de centros de investigación, y profesores en servicio, aseguró que hay un comité por cada asignatura y el número de sus integrantes se decide en función de los libros a evaluar, argumenta que cada libro es analizado por dos especialistas cuyos dictámenes son revisados por el coordinador del comité quien a su

11 Ibarrá María Esther, Los libros de texto gratuitos como la vida, Educación 2001, 1997, pag 28

vez hace una propuesta con base en ambos dictámenes. Posteriormente los cuatropersonales técnicos internos de la SEP valoran las propuestas y deciden que libros serán autorizados para que puedan ser empleados en las escuelas secundarias. Los criterios para evaluar los libros comprenden aspectos de estructura y contenido. Ambos deben coincidir con los propósitos del plan y el programa de estudios de secundaria, los enfoques de cada asignatura y los contenidos por nivel y grado. Se analiza si el libro es por bloques o unidades, y la secuencia coherente, el desarrollo y tratamiento pedagógico de los contenidos, el tipo de actividades, un lenguaje claro, preciso y suficiente y el diseño de acuerdo con el nivel y tipo de materia o asignatura. Contreras Becerril argumenta "para no enturbiar el proceso de evaluación o favorecer un tipo de libro, se mantiene en el anonimato la identidad de los coordinadores y evaluadores. Cualquier autoridad educativa gubernamental, editorial privada y autor independiente deben por ley someter sus libros al proceso de evaluación. A todos se les aplican por igual los criterios. Si se favorece o no un determinado libro o editorial es sólo por decisión de los maestros"<sup>11</sup>. Se indica que en la lista oficial hay libros de autores independientes, editoriales modestas o bien las que se encuentran en los mercados internacionales que constituyen la mayoría de las elegidas, aunque él afirma que la aprobación está en función del autor, la calidad de propuesta y el cumplimiento de los criterios establecidos. La SEP rechaza el argumento de que las editoriales privadas participen en la elaboración de los planes y programas de estudio, ya que afirma que estos materiales sólo se les proporcionan a los maestros, supervisores y a quienes lo requieran para elaborar un libro. Adicionalmente la Secretaría ha elaborado nuevos lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación<sup>12</sup>. Estos norman el ingreso de los libros a los procesos de evaluación e informan del procedimiento que transcurre hasta la evaluación final.<sup>14</sup> Dichos lineamientos fueron distribuidos con anterioridad a las editoriales, autores independientes,

10. CITA TEXTUAL. L. L. Contreras Becerril, Educación 2001, México: 1997, p. 26.

11. Diario Oficial de la Federación, agosto 1997.

14. IDEM.

y autoridades educacionales estatales, y con ello fueron dictaminados los libros enviados a los municipios que se encuentran en zonas marginadas.<sup>15</sup> Contreras Becerra informó que para el ciclo escolar 1997-1998 de los 162 libros recibidos para su evaluación el 75% fue rechazado. Asegura que es preocupante el alto número de libros evaluados desfavorablemente, por lo que en mayo de este mismo año se realizará unas jornadas de evaluación y pláticas con los autores. Tanto estos como las editoriales aprecian estos procesos de evaluación, pues les han servido para corregir y mejorar sus libros. La lista oficial de libros de texto para secundaria no se ajeta a criterios regionales de acuerdo a la consideración de la SEP.<sup>16</sup> No, porque son libros cuya intención es proporcionar el conocimiento general de la asignatura que todo joven, debe saber, independientemente del Estado en el cual viva. También porque la educación básica es general para todo el país, y se trata que sus contenidos permitan el posterior desarrollo y profundización de las asignaturas. En el tercer grado hay asignaturas optativas y las autoridades educativas de los Estados han diseñado distintas asignaturas, para atender las necesidades específicas o regionales de la entidad.

Para seleccionar los libros de texto los maestros toman en consideración en primer lugar que se relacionen con el plan de estudios y en segundo plano los ejercicios que se incluyen. Este constituye uno de los aspectos más críticos del mecanismo impulsado por la Secretaría, pues bien puede ocurrir que los maestros no conozcan el valor de los materiales puestos a su consulta. Pero el problema más importante es que de acuerdo a diversos estudios los

15 "Lista complementaria de libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública para las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional durante el ciclo escolar 1997-1998", 14 de agosto de 1997.

16 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, "Comisión de la Fe de errata," Lista de Errores de Textos autorizados por la Secretaría de Educación Pública para las escuelas secundarias pertenecientes al Sistema Educativo Nacional durante el ciclo escolar 1997-1998, 9 de julio de 1997.

maestros tienden a usar aquellos materiales que corresponden con su forma de pensar en el aula, aunque no posean un valor pedagógico acorde con los propósitos educativos del currículum vigente. Una proporción indeterminada de maestros podría estar usando los materiales que reproducen formas de trabajo no adecuadas, tales como la copia y el dictado o la resolución interminable de ejercicios.

Uno de los problemas a los que se enfrenta el maestro con respecto a los libros de texto es que desconoce el listado de los títulos autorizados por la SEP, sobre todo en las entidades de la República sólo un pequeño porcentaje se entera por medio de boletines enviados por la Secretaría, algunos se enteran a través de las editoriales y otra proporción de maestros se entera acudiendo a reuniones de promoción organizadas por las editoriales privadas.

La Comisión Nacional de los Libros de Texto (CONALITEG) fue y sigue siendo la encargada de distribuir los libros de texto a los Estados, los cuales fueron repartidos en cada estado a solo una escuela del municipio de mayor matriculación. Los alumnos actualmente llenan una ficha que aparece en la pasta del libro; en ella escriben su nombre, el ciclo escolar y las condiciones en que reciben y entregan el libro; ya sea nuevo, bueno, regular o malo. Se pretende que estos libros permanezcan nuevamente en la escuela al concluir el ciclo escolar para que sean entregados al siguiente alumno que ingresa a la secundaria. El tiempo de vida de estos libros es aproximadamente de tres ciclos escolares que es el periodo en que las editoriales deben presentar nuevas ediciones.<sup>17</sup> Los estados compran los libros a través de esta comisión a las diversas editoriales las cuales generalmente les otorgan entre un 40 y 50 por ciento de descuento.<sup>18</sup> Estos libros se compran a diversas editoriales sin la intervención de los maestros. La CONALITEG compra los libros a las editoriales privadas y los distribuye a algunos estados, guiándose fundamentalmente por el precio y no por la calidad.

<sup>17</sup> Hernández López, Libros de texto en México, p. 107, México, 1993.

<sup>18</sup> *IBIDEM*

Por el acuerdo del gobierno federal, la Comisión Nacional de los Libros de texto Gratuito distribuyó sin costo alguno, en más de dos mil escuelas secundarias de poco a más de mil municipios, aproximadamente un millón de libros que la SEP adquirió de los ya producidos por la industria editorial privada que al parecer es la que aprovecha los problemas de comercialización y de costo ofreciendo como alternativa en cualquier caso los libros a los padres de familia, es decir que antes de que surgiera este programa de dotación gratuita la venta en las escuelas era llevada a cabo por editoriales privadas que ofrecían a los maestros o directivos un 10 o 15% de descuento, y que una vez establecida esta estrategia educativa son las mismas editoriales las que venden al Estado su producción ahora con un mayor porcentaje de descuento, que de ninguna manera les perjudica ya que los tirajes son adquiridos por completo, es decir que los únicos beneficiados son los editores privados, los cuales a través de su representante, el presidente de la Cámara de la Industria Editorial defiende los intereses de sus agremiados.

Y expresa al respecto "Conjuntamente con la Cámara Nacional de la Industria Editorial, seleccionamos 63 textos que la SEP determinó cumplen al 100% con las características de calidad para cubrir las asignaturas. CONALITEG envió la lista y los ejemplares a los municipios. En las escuelas se instalaron módulos de revisión y los maestros seleccionaron los más apropiados a sus necesidades dentro del aula"<sup>12</sup>. la selección de los 63 libros indica, se hizo entre los 662 libros autorizados en el ciclo escolar correspondiente por medio de la SEP para su uso oficial en los planteles de secundaria, la cual aseguró que se consideró la mejor calidad y vigencia de los textos.<sup>20</sup>

12CITA TEXTUAL. Lic. Lino Contreras Becerra, director del área de Evaluación y Apoyo Técnico de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos de la SEP, Educación 2001, diciembre 1997

20 ÍDEM.

### 3.2 LA DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN EL MUNICIPIO SOLIDARIDAD

Este municipio se constituyó con la participación del frente ciudadano organizado pro municipio libre 122 constituido por los ciudadanos y decretado por la Ley Orgánica local con fecha del 7 de noviembre de 1994 a iniciativa del entonces gobernador constitucional del Estado de México Lic. Emilio Chauyffet Chemor.<sup>21</sup> El municipio SOLIDARIDAD se encuentra ubicado en el Valle de Chalco y limita al norte con el río de la compañía, al sur con el río Amecameca, al oeste con el Distrito Federal, y al este con el río de la compañía, al sur con el río Amecameca, al oeste con el Distrito Federal, y al este con el río de la compañía. Este municipio se creó, de la segregación de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, los Reyes la Paz y San Vicente Chicoloapan, cuenta con una extensión de 39.71, 4.34, 0.27 y 0.25 Km. Respectivamente con resultados de desarrollo y crecimiento acelerado de la población, este municipio se creó con el objetivo de acercar aún más los servicios básicos municipales a los habitantes del Valle de Chalco.

El valle de Chalco se compone por diversas colonias de reciente creación que configuran una amalgama de hombres y mujeres que a lo largo de la historia han poblado este valle, el cual está ubicado cerca del Distrito Federal y por lo tanto constituye un lugar atractivo y al mismo tiempo la esperanza de muchos mexicanos que lo eligen como el lugar adecuado para vivir con sus familiares. Inicialmente llegaron a Chalco diversos grupos que provenían principalmente del campo y que poblaban en poco tiempo el Valle los cuales requerían de servicios y obras de infraestructura para poder convertirlo en un lugar habitable. Sin embargo ante la necesidad de poseer una propiedad la gente de escasos recursos pobla rápidamente el lugar, esta explosión demográfica propició una zona de alta marginación en donde se encontraban 300 000 habitantes de bajos ingresos y en condiciones económicas y sociales precarias, que no contaban con los servicios básicos como con el agua, la luz, drenaje alcantarillado, etc. Ante estas condiciones adversas se motivó a los habitantes a unirse en un grupo, se organizaron recursos para atender las necesidades más urgentes.

<sup>21</sup>Municipio Solidaridad. Boletín Solidaridad, mayo de 1994, p. 104.

Sin embargo y a pesar de todos los recursos canalizados por el anterior gobierno demográfico el Municipio de Chalco seguía presentando para 1990 una enorme carencia de satisfactores colectivos (servicios) cuya solución inmediata fue la construcción de pozos, fosas sépticas, escurrimiento de aguas negras y una forma clandestina de obtener la luz. Pronto el Valle de Chalco se convirtió en una de las muchas ciudades periféricas de la zona metropolitana de la ciudad de México y que representa un claro ejemplo del proceso de organización precario típico de cualquier barrio de los países pobres. En el municipio SOLIDARIDAD surge dentro de Chalco se construyó con el trabajo de todos sus habitantes y con el apoyo del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Es precisamente en este municipio en donde aplicamos una serie de medidas para a directivos, profesores y padres de familia logrando recopilar un estudio de caso en el que se muestra el impacto que ha tenido la población al otorgarseles por primera vez gratuitamente los libros de texto a nivel secundaria en la mayoría de las escuelas. Este programa está dirigido a atender a las familias de las regiones con mayores carencias sociales y educativas y permite que millones de jóvenes asistan a la escuela y puedan permanecer en ella. Y de acuerdo con las líneas de acción establecidas por la SEGE mediante dicho programa se distribuyen libros para alumnos de primer grado de secundaria y se pretende que en los años subsiguientes se expanda a otros grados y regiones. Se pretende otorgar libros gratuitos a todos los jóvenes de escasos recursos en los tres grados de secundaria.

La Secretaría ha seleccionado las escuelas por atender entre las cuales se encuentran las Escuelas Secundarias Técnicas Del Valle de Chalco pertenecientes al municipio Solidaridad son cuatro las secundarias técnicas la 11, 107, 1075 y 110. El supervisor informa al director de cada escuela sobre la donación gratuita de libros de texto para todos los alumnos de primer grado, para las materias de Español, Matemáticas, Historia universal I, Geografía, Ciencias, Introducción a la física y a la Química e Inglés. Le informa que los libros son para la "Comunidad Escolar", es decir, que los alumnos deberán regresarlos al finalizar el ciclo escolar en buenas condiciones. Se les dan las indicaciones sobre el cuidado que deberían tener en el mantenimiento de dichos textos.

no romperlos, no deshojarlos, no rayarlos, no dibujar en ellos etc. Se insiste en la necesidad de llevarlos a clase y se comunicó que el alumno que entregara el libro en malas condiciones tendría que pagarlo. Es decir que a pesar de que el programa tiene el carácter de gratuito, en realidad se presta el libro al alumno, ya que en el interior de cada texto el alumno debe indicar como lo recibe y al finalizar el ciclo escolar como lo regresa. En promedio se ha estimado que este texto debe circular tres años, que es el tiempo como mencionamos anteriormente en el que las editoriales presentan nuevas ediciones. Además se entrega una ficha a los padres de familia para que las firmen y acudan a recibir los libros. Si se toma en cuenta el número de alumnos que ahora atienden más a las clases nos podremos dar cuenta que ha aumentado considerablemente, no hablamos en este momento del contenido ni de la tendencia, sólo del hecho de tener un libro de texto para acudir a la escuela ya que el obstáculo que representaba la falta de dinero en las familias de los municipios urbanos marginados ha sido vencido.

En el anexo 2 podemos apreciar significativamente que en los tres estratos los costos promedio son mayores en el primer grado y menores en el tercero. El precio de los libros de primer grado que se venden en zonas rurales es significativamente mayor que el precio de los libros de primero que se venden en las zonas urbanas marginadas. Por su parte, los libros de segundo y tercer grado que se venden en zonas rurales son significativamente menores al precio de los libros de estos grados que se venden en las zonas urbanas marginadas y urbanas.

En acuerdo con las editoriales privadas, la Secretaría por medio de la CONAJTEFC selecciona los títulos a distribuir, considerando que sean autorizados y que haya suficientes en bodega. Acuerda con las autoridades educativas del Estado el lugar para montar los centros de selección de los libros y escoge la Esc. Sec. Técnica 11, ubicada al comienzo del municipio. Aquí cabe mencionar que en algunos otros Estados la Secretaría distribuye además de los libros autorizados, un título no autorizado el cual se recibió en pocas escuelas. El PRD por su parte lo hizo en otras tantas.

La CONAJTEFC acuerda con las editoriales los títulos seleccionados por los maestros de cada escuela y la cantidad de libros a distribuir (toma en cuenta la matrícula

de alumnos de primer grado del ciclo escolar en curso mas un tanto por fuera) hasta en la razón por la cual no comprendemos el hecho de que en cada ciclo escolar los textos resulten insuficientes y los alumnos reciban libros de otras ediciones e incluso libros maltratados de los alumnos del año anterior, es decir que la distribución del material aun después de varios años de llevarse a cabo resulte deficiente.

La CONALITEG hace llegar el paquete de libros de cada una de las escuelas a la Esc. Sec. Téc. No 11 que se encuentra sobre la autopista Mexico - Puebla. Cuando se avisa a los directores de la llegada del paquete de libros se trasladan los paquetes a las escuelas correspondientes. Los directores de las escuelas secundarias de acuerdo a los lineamientos de la SEP avisan a los maestros para que acudan a recoger los libros de texto, sin embargo el procedimiento no fue el correcto ya que las autoridades del plantel se encargaron de acudir al centro de distribución, así como de entregarlos a los padres de familia, los cuales acudieron de buen grado al llenado de la ficha en la cual se comprometen a regresar el libro en buenas condiciones al finalizar el ciclo escolar, en caso contrario el libro tendrá que ser pagado. En el siguiente ciclo escolar durante la primera semana de clases el director informa a los alumnos sobre la dotación de libros gratuitos, se les dan indicaciones de que los cuiden, los forren y los lleven a clases, sin embargo algunos maestros optan por recomendarles que los tengan solo de consulta en su casa para que no los maltraten. Se le hace entrega a cada uno de los alumnos a través de su asesor. En la segunda semana de clases reciben un paquete con tres libros, es entregado por el asesor del grupo. Les dice que deben cuidarlos porque son de la escuela y que deben regresarlos cuando acabe el año escolar. Les entrega un papel para que lo firme su papa o su mamá y que se lo entreguen al siguiente día.

Durante el ciclo escolar, el libro de texto es el material didáctico que mas utiliza el alumno. No obstante, la mayoría de sus maestras le dictan partes del libro de texto que ya tiene. También copian los ejercicios del libro a su cuaderno y los resuelven en casa (ya que los libros no se deben rayar) ponen mucha atención porque sus maestros revisan sus apuntes y porque aun tienen problemas para escribir algunas palabras. No todos los maestros les dictan diario.

Durante el ciclo escolar visitan bibliotecas sólo cuando reciben la indicación de un maestro. Presentan exámenes de todas las materias se acerca el fin de cursos.

Recuerdan que deben regresar los libros sin embargo, tienen cierto grado de confusión porque algunos compañeros aseguran que los libros son para los alumnos. Los padres de familia sin embargo están de acuerdo en regresar los textos para que sean utilizados por otros alumnos. En la penúltima semana de clases, el asesor del grupo les avisa que los libros deberán entregarlos el último día de clases.

El asesor recuerda a los padres de los alumnos de primer y segundo grado el vale que firmaron por la cantidad de libros entregados, y muestra el documento a los asistentes; les recuerda que deberán regresarlos a la escuela.

Existen alumnos que no entregan completo su paquete. No obstante no le cobran el faltante en algunas de las secundarias del municipio pero en otras como la técnica 110 al no entregar los libros de texto ya no se vuelve a dotar a los alumnos del nuevo material sino hasta que entregue completo el paquete, los alumnos se ven obligados a comprar el material faltante.

Esta misma generación de alumnos se inscribe a tercer grado y recibe en dotación gratuita libros usados durante el ciclo escolar anterior. Los de Matemáticas están rayados y ya tienen resueltos los ejercicios. Al de Español le faltan algunas hojas y el de Física no tiene pasta. En la escuela se ha creado una gran confusión ya que les dicen que tienen que cuidarlos porque los regresaran al fin de curso, los alumnos acuden a la dirección contrariados ante las disposiciones de las autoridades del plantel y piden libros de texto en buen estado, los coordinadores y directores no los toman en cuenta y solo les piden que en su ficha manifiesten el estado en el que se les entregan los libros. Finalmente los resultados no son los esperados por los estudiantes que se muestran inconformes al tener libros resueltos y rayados o deshojados en tanto que sus compañeros trabajan con libros nuevos o generalmente en buenas condiciones.

Son entregados al finalizar el ciclo llevándose una sorpresa los alumnos. Cada libro que no es entregado se compra en cualquier librería teniendo un costo algunos casi de ochenta pesos.

### **3.3 IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS EN LAS ZONAS MARGINADAS**

Para los maestros es muy importante el libro de texto, ante la ausencia de materiales didácticos, recurre al texto como recurso básico, ya que representa un apoyo educativo de gran utilidad para el alumno y gracias a él puede preparar mejor sus clases, obtener mejores calificaciones y probablemente contribuir a que baje el índice de reprobación.

Para los padres de familia la dotación de libros constituye una gran ayuda económica que puede provenir, del gobierno federal, de los gobiernos estatales o del PRD. Al respecto Roberto Nieto Lopez Presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal opina que los fines de los tres programas son diferentes, mientras que el PRD trata de solventar la economía familiar y dar oportunidad a todos de tener un libro de texto que contenga lo más avanzado en conocimientos, porque se hace un concurso y se escogen los libros más representativos. El programa de la SEP tiene como fin la cooptación. Es decir que desde que se inició esta estrategia educativa el Gobierno Federal ha tratado de hacerla exclusiva con el objetivo de lograr el consenso de las masas, porque las zonas marginadas constituyen gran parte del territorio de nuestro país, los pobres se encuentran en todos lados, generalmente hay estados más pobres que otros, las familias de estos lugares son las que se enfrentan a graves problemas económicos, los libros de texto son cada vez menos accesibles, su costo se ha elevado de manera significativa y el hecho de que el Estado haya generado una política de dotación gratuita ha contribuido a subsanar parte de estos problemas ya que el capital destinado a la compra de los libros ahora puede emplearla en la vivienda, en ropa, etc.

La Constitución General de la República establece que toda educación que imparta el Estado será gratuita, pero la Ley General de la Educación es la que posibilita los caminos para la educación sin que ellos puedan ser considerados como contraprestaciones del servicio, esto es, ninguna institución educativa podrá negar la

educación por el simple hecho de que el solicitante no haga una donación. Sin embargo desde hace muchos años se ha aceptado la incapacidad del gobierno para dotar a las instituciones educativas que dependen de él de todos los elementos materiales que requiere como necesarios. Casi siempre desde su construcción hasta su funcionamiento se recurre a las aportaciones de la comunidad. La realidad es que el alumno que no tiene el recibo de cuota de la escuela secundaria es constantemente molestado por los directivos y es prácticamente obligado a pagar la cuota que va desde 150 pesos hasta 400 pesos tomando en cuenta el número de hijos de cada familia y el nivel económico. Sobre todo en el municipio Solidaridad de reciente creación resulta un gran esfuerzo solventar este pago, en años recientes este fenómeno resulta preocupante por su capoteo que trata del hecho de que los padres de familia además de solventar el gasto familiar constantemente son requeridos en los planteles escolares para solventar una serie de cooperaciones, estas aportaciones sin embargo no se canalizan hacia las satisfacciones materiales de la escuela, regularmente a pesar de cuotas y cooperaciones los planteles siguen encontrándose en las mismas condiciones, los cambios son muy pequeños y contados.

En cuanto a los costos marginales de la educación es decir lo que cada padre gaste en útiles escolares de los hijos, es evidente que se ven incrementados por las cooperaciones solicitadas. A pesar de que las autoridades educativas en varias ocasiones han manifestado públicamente que tales cooperaciones deben ser voluntaria, lo cierto es que ningún directivo lo lleva a la práctica y ante el hecho de que para los padres de familia es más importante que el hijo estudie constantemente sacrifican el interés familiar y cumple con los requerimientos de la escuela.

Por otra parte es un hecho conocido que la demanda potencial, es decir la población que se encuentra en edad de acudir a la escuela, no es atendida en su totalidad en ningún nivel de la educación básica y que la eficiencia terminal, es decir el número de egresados con respecto a los que ingresan es aproximadamente de un 50 % en el nivel primaria y de un 10 % en secundaria. Aquí cabría preguntarnos ¿ Cuántos de estos niños que no solicitan su inscripción o que abandonan sus estudios lo hacen por la incapacidad

económica de su familia para absorber los costos marginales de la educación. Sin lugar a dudas la cifra es numerosa por lo cual debería ser una prioridad del Estado, debe considerar la posibilidad de ofrecer una oportunidad real para que el mayor número posible de habitantes tengan acceso a los servicios educativos ya que la educación no debe estar condicionada por la capacidad económica de las familias. Al respecto la SEP manifiesta que es necesario que dentro de los planteles escolares se empleen los recursos que se obtienen mediante las cooperaciones de los padres para resolver las necesidades reales y más inmediatas de las escuelas, con ellos se hará efectiva la posibilidad de ampliar la cobertura educacional que ofrece el estado. Es también necesario que las cooperaciones solicitadas se ajusten a las condiciones de la población. Una justa distribución de la oportunidad educativa debe favorecer a la población de las zonas marginadas, pero no basta el discurso, es necesaria la acción desde la propia escuela. He de decir que la SEP contradice el término "gratuito" de la educación, como se mencionó anteriormente desde el momento en que la sociedad es la que tiene a su cargo el financiamiento educativo a través de sus impuestos también debe encargarse del mantenimiento de los planteles.

Los costos marginales de la educación van en aumento, en tanto que el poder adquisitivo del salario es cada vez menor, el nivel educacional en las zonas marginadas tiende a bajar y los sacrificios que realizan los padres de familia para enfrentar numerosos problemas ya no es suficiente. El gobierno está consciente de la problemática a la que se enfrentan los habitantes de estas zonas, al respecto señala que una de las prioridades es el "énfasis del esfuerzo que debe concentrarse en la educación básica para superar los traspiés y vacíos que hay entre los actuales niveles, pero sobre todo deben combatirse las causas que inciden desfavorablemente en la reprobación y deserción escolares que se traducen en la baja eficiencia terminal de los diferentes niveles educativos y en el desperdicio de los recursos financieros que la sociedad destina a la educación." De acuerdo al Gobierno Federal se pretende elevar el promedio de escolaridad nacional a partir del mejoramiento y la diversificación de las opciones educativas. Ampliar la cobertura de todos los niveles educativos, pero sobre todo los de

la educación básica. Todo lo anterior implica canalizar una mayor cantidad de recursos a primarias y secundarias.

Todo lo anterior se opone a la realidad ya que en la actualidad apenas un 2% del producto interno bruto se destina a la educación no obstante que la UNESCO recomienda entre el 6 y 7 % del PIB. Nuestro país, sin embargo, no tiene la capacidad de hacerlo ya que no constituye una de sus prioridades. Sabemos que existen renglones económicos a los que destina la mayor parte de su presupuesto. Por otra parte el grado de corrupción que ha alcanzado la Secretaría de Educación Pública casi hace imposible que los recursos se empleen en su totalidad en el renglón educativo. Los padres de familia de estas zonas marginadas ante esta situación económica tan precaria en la que se encuentran apelan a cualquier tipo de ayuda que solvante sus gastos y que ademas contribuya al mejoramiento educativo de sus hijos.

Dentro de este panorama general surge por parte del gobierno federal una estrategia política la cual no es nueva pero que el Estado ha enarbolado como suya con el fin de lograr el apoyo del pueblo. Una política de dotación de libros de texto gratuitos llevada a cabo por la SEP a través de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos dirigida a las escuelas secundarias ubicadas en los municipios urbanos marginados. La Secretaría ha diseñado una política que asegure la atención, por lo menos a todas las familias con un ingreso familiar precario que habitan en zonas de gran rezago educativo, que enfrentan condiciones económicas y sociales en desventaja tal como lo señala la Ley General de Educación, los criterios que atiende la secretaria para la selección del grupo de escuelas se encuentran en el alto índice de marginación y la matrícula de la población escolar de los municipios.

Para darnos cuenta del impacto que esta política ha tenido en la población de las zonas marginadas recurrimos al siguiente ejemplo. Un padre de familia comenzaba matriculando a sus hijos en la escuela secundaria, los maestros le daban la lista de libros que debiera adquirir. Y a su vez también les dan varias opciones que lo comprara en la escuela o en determinada papelería o librería que el costo en aquel entonces variaba entre 30 o 40 pesos, algunos títulos se encontraban en la lista oficial pero otros no estaban

autorizados. Dependiendo de las materias, en algunas les piden libro y cuaderno de trabajo o una bibliografía adicional, lo que incrementaba el costo de todo el paquete. Además de los libros de texto los maestros indican que debe comprar otros materiales didácticos como cuadernos, libretas, diccionarios, Pluma, lápiz, papel etc. El padre de familia suma la cantidad del total de libros de texto más el del material didáctico, la cuota de inscripción, los uniformes ( del diario y deportes) y la cifra que obtiene sobrepasa un poco más el salario mínimo, los padres no cuentan con esa cantidad y deciden buscar mejores precios en otros lugares, logran obtener mejores precios en los mercados de libros usados que se han formado alrededor de las escuelas o bien lo adquieren a través de un amigo o conocido. Sin embargo no logran adquirirlos en su totalidad y se ven obligados a comprarlos en el plantel pagándolos a crédito, sin embargo el maestro no se los proporciona hasta que este liquidado por completo. Comienza el ciclo escolar y la mayoría de los maestros dicta definiciones e indica los ejercicios y actividades a realizar, algunos de los alumnos que no cuentan con los libros respectivos, continuamente solicitan a sus compañeros que les presten sus textos, sus compañeros se niegan ya que ellos también los ocupan. Como resultado la mayor parte de estos alumnos se encuentran rezagados en esta clase y ante la probabilidad de reprobación la asignatura.

Es importante mencionar el nivel económico tan bajo de los habitantes de estas zonas marginadas, la gran mayoría recibe salarios mínimos, a veces no tienen trabajo ya que son albañiles, vendedores, empleadas domesticas, es decir que no perciben ingresos elevados ni fijos lo cual obstaculiza la compra de los materiales requeridos durante la educación de sus hijos. Los padres de familia de estos municipios urbanos marginados no cuentan con una instrucción completa, muchos de ellos sólo saben leer y escribir con dificultad, el padre asistió a la escuela tres años y la madre termino la primaria. La esperanza de los dos es que sus hijos tengan preparación y que consigan una carrera profesional, estas esperanzas se ven truncadas al enfrentarse con los costos tan altos que implica la educación. De esta manera algunos solo llegan a la primaria, otros se quedan en secundaria, y muy pocos haciendo grandes esfuerzos, terminaran sus estudios.

Al comenzar el sexenio el presidente Salinas de Gortari manifiesta que una de sus prioridades es precisamente el mejoramiento productivo del nivel de vida. La educación forma parte de las propuestas para el Acuerdo Nacional para el Bienestar Familiar y la Vida. En este acuerdo se reconoce la necesidad de equilibrar lo económico con lo social, explícitamente se asegura que "el plan señala una estrategia macroeconómica social que, con las bases materiales fortalecidas por la estrategia económica, promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera inmediata y directa el bienestar nacional." Durante este sexenio Salinas de Gortari parte de una visión triunfante por los logros de las últimas seis décadas sin tomar en cuenta los factores que afectan negativamente la permanencia y rendimiento escolar de muchos alumnos y la calidad de los servicios educativos. Es precisamente en el Valle de Chalco en donde comienza su campaña llamada Solidaridad, establece la institución de los servicios públicos necesarios, un año anterior al término de su gobierno surge la política de distribución de Libros de texto gratuitos ganándose el respeto y cariño de la población que lo apoya incondicionalmente. Toda la población del Valle niños, mujeres, hombres y ancianos muestran su gratitud ante el gobierno que los apoya otorgándoles grandes beneficios como lo son los libros de texto, consideran esta estrategia política como un gran avance dentro de la vida democrática del Valle y manifiestan que el Estado ahora sí se preocupa por las familias pobres del país. El consenso de las masas es un objetivo logrado gracias a esta estrategia educativa llevada a cabo en las zonas marginadas. Aquí cabe citar lo que es el Estado dentro de la teoría Hegeliano-Marxista "La respuesta básica consiste en que el Estado es una institución una institución concreta que surge a los intereses de las clases dominantes pero que intenta autorrepresentarse como su servidor al conjunto de la nación." Es decir que el Estado al mismo tiempo que busca su beneficio procura mantener la paz y la armonía social desarrollando actividades que apañen sus intereses al beneficio de los habitantes de nuestro país.

## ENTREVISTA

MUNICIPIO 122, VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Escuela Secundaria Técnica No \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado \_\_\_\_\_

Puesto que ocupa dentro de la institución \_\_\_\_\_

¿Cuál fue el proceso que se siguió en la entrega de los libros de texto gratuitos en su institución?

¿Cuándo fueron entregados?

¿Alguna condición o indicación específica se dio para su entrega?

¿Con anterioridad se habló de éstos libros o de que medios obtuvieron la información?

¿Los profesores tuvieron la alternativa de escogerlos?

¿Que reacción tuvieron los padres de familia al ser enterados de esta dotación?

¿De cuantos libros constaba el paquete que sería entregado?

¿Cómo fue la distribución en la población estudiantil?

¿Durante los periodos escolares que han transcurrido que beneficios o contrariedades han tenido?

**NOTA: Se les pregunto a diferentes Directores, Subdirectores, Coordinadores y Profesores de las Secundarias Técnicas de Valle de Chalco Solidaridad.**

## CONSIDERACIONES FINALES

Durante el corto plazo en el que se ha llevado a cabo la estrategia educativa de dotación de libros de texto gratuitos, dirigida a los sectores más pobres no se observa ningún cambio sustancial en la política de dotación por parte de la Secretaría de Educación Pública, ni de los Gobiernos Estatales, es decir, que siguiendo los lineamientos del Artículo 32 de La Ley General de Educación solamente se atiende a un pequeño sector de la población que tiene bajos ingresos; la dotación está centrada en un proceso operativo de entrega y recepción. La selección continúa llevándose a cabo sin dar a conocer los criterios empleados. Tanto la selección como la dotación que realiza la Secretaría y los Gobiernos Estatales están desconectados de los problemas implicados en el uso de los libros.

Son los docentes, los padres de familia y los alumnos de las escuelas secundarias ubicadas dentro del municipio Solidaridad en valle de Chalco quienes enfrentan las deficiencias de esta política las cuales desembocan en graves problemas como los siguientes:

La distribución moratoria de los libros de texto a las escuelas secundarias, los cuales se entregan con un mes de retraso o más, y solo cubren parte del total de las asignaturas, es decir al principio de esta política se entregaron 8 libros para Primer grado, 3 para segundo y 3 para tercero.

La insuficiencia en la cifra de material educativo, es decir que a pesar del informe sobre la matrícula que cada escuela secundaria proporciona con anterioridad a la SEP los libros de texto siguen siendo insuficientes y no logran cubrir el total de la población estudiantil.

Cuando algunos alumnos no resultan beneficiados con la dotación de libros se ven en la necesidad de comprarlos, lo cual implica un gasto de por lo menos ochenta pesos por libro.

Lo anterior provoca un problema aun mayor, el hecho de que en un solo grupo se repartan libros de tres editoriales diferentes o bien que pertenezcan a la misma

editorial, pero de edición diferente este libro al alumno o una construcción generalizada dentro del proceso educativo.

- Cuando el profesor comienza a trabajar con estos libros descubre que los corresponden a los lineamientos del programa por lo tanto es difícil cubrir el objetivo principal dentro del aprendizaje de cada asignatura.
- Uno de los requerimientos de esta política es el tiempo de vida de los libros que se estima en tres ciclos escolares, se pretende que los libros se queden nuevamente en la escuela, una vez concluido el año escolar para que sean entregados al siguiente alumno que ingrese a la secundaria, el cual recibe los textos maltratados, rayados o bien mutilados. Al manifestar su descontento ante las autoridades educativas del plantel, el alumno nunca encuentra una solución favorable, ya que se le indica que no hay más en existencia y se le da la opción de adquirirlo fuera de la institución.
- Otro punto desfavorable de esta estrategia educativa consiste en la pésima organización del proceso de distribución, ya que los paquetes entregados a las escuelas que sirven como almacenes de la SEP, tienen como un número determinado de libros que no corresponde al que viene dentro.

La ficha que aparece en la parte del libro responsabiliza al padre de familia y al alumno sobre el cuidado de los textos, sin embargo esto constituye una limitante para que el libro de texto sea utilizado como material didáctico, ya que le infunde temor el que sea maltratado y que al finalizar el ciclo escolar de cualquier manera sea pagado o bien comprado.

Dentro de los planteles educativos esta estrategia ha sido manejada como una política de represión en contra de los alumnos a los cuales no les es posible devolver el material, ya que se les perdió, se maltrato, se lo robaron, etc. Y la medida empleada consiste en negarles la inscripción al siguiente ciclo escolar o bien detener los documentos en el caso de los alumnos de tercero o de quinto que piden su baja.

Lo anterior nos lleva a cuestionar todo el proceso de organización, distribución y aplicación del libro de texto "gratuito". A lo largo de un poco más de un semestre las

deficiencias y carencias que presenta no han sido subsanadas, al contrario se han acrecentado con el tiempo, ahora ya no se obsequian como al principio, unicamente se prestan. Los fines planteados inicialmente por la secretaria es deca solventar la economia familiar, dar oportunidad a todos de tener acceso a un libro de texto y por consiguiente a la educación secundaria traen consigo intereses ocultos del gobierno federal el cual a través de la SEP y por medio del CONALITEG aplica la politica de dotación de libros de texto gratuito a los sectores marginados que configuran la mayor parte de nuestro pais con el objetivo real de lograr el consenso de las masas y contribuir a la legitimación de su poder.

Otros partidos buscaron el apoyo de la población utilizando la misma estrategia politica durante un algún tiempo, sin embargo la SEP se opuso abiertamente a la forma en que se llevo a cabo; Prohibiendo a estos partidos continuar con su preparanda politica impresa en los libros de texto absorbiendo esta tarea educativa totalmente, convirtiendola en oficial.

La tarea educativa nunca ha sido tomada en cuenta, pues el gobierno solo se ha preocupado por la legitimación de su régimen politico y ha hecho a un lado el objetivo primordial de la educación que es el de elevar el nivel de calidad dentro de la enseñanza. El mal desempeño de dicha tarea no ha impulsado la calidad en la educación, sino que la empobrece cada vez más, reflejándose en los resultados del examen único para el nivel medio superior.

A los habitantes de los municipios urbanos marginados que carecen de un alto nivel educativo, muchos de ellos son analfabetas, parece no importarles la calidad del contenido de los textos, mientras solvente los gastos familiares a los que estaban acostumbrados, es decir que los costos de los textos si constituyen dentro de las zonas marginadas un elemento que influye directamente en el acceso a la educación. Es sabido que los padres de familia de estos lugares obtienen ingresos minimos, incluso muchos de ellos perciben el salario minimo y hacen un gran esfuerzo al enviar a sus hijos a la escuela el hecho de que le hagan un prestamo de libros significa un ahorro familiar considerable ya el costo total del paquete de libros más la cuota de inscripción.

uniformes, material didáctico de cada uno de sus hijos contribuye a disminuir el poder adquisitivo del salario.

La estrategia política denominada dotación de libros de textos planeada se consiguió sus objetivos que son conseguir el apoyo de las masas, la legitimación del gobierno, convencer al magisterio de los beneficios que lleva consigo esta política, al mismo tiempo guarda una estrecha relación con algunas de las grandes compañías editoriales privilegiadas por esta estrategia, obviamente las cuarenta más fuertes del país, las cuales obtienen ganancias del acuerdo entre la SEP con la Cámara Nacional de la Industria Editorial y que se distribuyen a través del CONALTEG.

La base de todo este proyecto se relaciona con el artículo 3º de la Constitución que establece la obligatoriedad del Estado para proporcionar educación y su obligación en garantizar su gratuidad. El gobierno federal a través de la SEP ha sostenido que va en esta dirección, sin embargo los resultados indican que solo se están entregando los libros "gratuitos" en algunos Estados y dentro de ellos en determinadas municipalidades, ya que se argumenta que el costo de los libros es alto razón por la cual resultan beneficiarios solo las zonas de mayor marginación de este país.

## LA BIBLIOGRAFÍA

Bravo Ahuja, Victor, y J. A. Carranza, La obra educativa, 1970-1976, México SET, 1976

Bassols, Narciso, Obras, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Córdoba, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen, México, Era, 1973.

Cisneros, German, El artículo 3º constitucional: Análisis histórico, jurídico y pedagógico, México, Trillas, 1970.

Charles Creel, Mercedes y Guillermo Orozco Gómez, Educación para los medios: una propuesta integral para maestros, padres y niños, México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 1992

Díaz Jesús, Los libros de texto en América Latina serie Educación

Fuentes Molinar, Olac, Educación y Política Educativa en México, México, Nueva Imagen, 1983

García Adalberto. "La desigualdad económica" México: el colegio de México. 1986

Guevara, Nibla Gilberto, La catástrofe silenciosa, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Gramsci Antonio La alternativa pedagógica Barcelona Novaterra 1976 Mario A Manacorda (ed).

Larrauri T. Ramón; Modernización educativa: hechos previos, primeros respaldos.  
Imagen Editores, 1987.

Latapi, Pablo; Análisis de un sexenio de educación en México, 1910-1916. Nueva  
Imagen, México; 1980

Moctezuma Barragán, Esteban; La Educación pública frente a las nuevas realidades.  
México. Fondo de Cultura Económica. 1994

Ornelas, Carlos; El sistema educativo mexicano, f c e , CIDE, 1990

Wilkie, James W; La Revolución Mexicana estado federal y cambio social. México  
Fondo de Cultura Económica. 1978

## HEMEROGRAFIA

Bonfil G. Ramon; La escuela de ayer y de mañana. Revista mexicana de pedagogía

Bracho, Teresa, y A. Zamudio, "El gasto privado en educación México 1992", en  
Revista Mexicana de investigación educativa, vol.2, num. 4, México 1997

Castaneda Figueroa Sandra; La comprensión de textos expositivos de contenido  
científico en estudiantes de educación media. Pedagogía, enero-marzo 1987, vol. 1, no  
2.

De la Garza Yotanda; Debate, Los libros de texto en México septiembre-diciembre  
1993

Estrada, Pardo Rogelio. „Maestros: ¿papás en familia?” Educación 2001, noviembre 1993.

Gálvez, Grecia ; Rockwell, Elsie. “El uso del diccionario y de los libros de texto en la primaria.” Cuadernos de investigación educativa” num. 1, Mérida, DECEMBER 1981

Gordillo, Elba Esther. „Secundaria: libros de texto gratuitos” Educación 2001, diciembre 1997

Gobierno del Estado de Tabasco: „Descentralización de la vida escolar”, 1993. 140 pp

Gutiérrez Vazquez, Jose Manuel et al. „Los libros de texto y estilos de docencia: usos de los libros de ciencias naturales en el Estado de Morelos” en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIII, No. 4, Mérida, 1993.

Guevara Niebla; „El desafío educativo” Centro de Investigación Cultural y Creatividad A.C. 1988

„Educación y Sociedad en México, Revista Crítica, Mérida 1989

Hernández Inaura: „Secundaria: ¿libros de texto gratuitos?” Educación 2001, No. 31 diciembre 1997

Ibarra, María Elena, „Los libros de texto bajo la lupa” Educación 2001, diciembre 1993

La Paz: „Compartidos intergeneracionales y prácticas múltiples en la enseñanza con narrativas orales y escritas” Revista latinoamericana de Investigación y Política en la Lengua y el Escritorio

Martínez Rizo, Felipe, La desigualdad educativa en México Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXII, No 2, 1992

Martínez, Víctor Raúl, Huayyacac, Acceso a la educación septiembre-diciembre, 1993

Ortega Morales, Luis; Educación y sociedad en México Revista Crítica 0186-1139, No. 40, México, 1989

Pescador Ozuna, José Angel; Huayyacac, Combate la desigualdad través de la educación, septiembre-diciembre, 1993

Revista Solidaridad, Municipio Solidaridad Año 1994 p p. 4 a 11

Sandoval Flores, Etelvina, REVISTA Debate, Escuela secundaria y modernización educativa, Año 8, No 35, octubre 1989

### LEGISLACIONES Y DOCUMENTOS

Bracho, Teresa, "Distribución y desigualdad educativa en México 1990", México Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas 1994

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. "Lista de libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública para los niveles secundarios del Sistema Educativo Nacional ciclo escolar 1997-1998", 2 de julio de 1997

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. "Lista complementaria de libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública"

para las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional ciclo escolar 1997-1998", 12 de agosto de 1997

Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo, Poder ejecutivo federal 1989.

Salinas de Gortari, Carlos; Tercer informe de gobierno, Mexico, 1991

SEP; El acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, México, 1989-1991

Poder ejecutivo federal, México 1989.

SEP; La descentralización educativa, avances de un proyecto nacional 1986-1987 pp

SEP-SNTE, ¿Hacia donde va la Educación pública? Fundación para la cultura del maestro mexicano, diciembre de 1993.

SEP; Programa de estudio por asignaturas, México 1992

Documento, Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, Carlos Salinas de Gortari, noviembre, 1993

El reformado artículo 3º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993

Ley General de la Educación, Poder Federal 1993

Reformas a los artículos 3º y 31, publicado en el diario oficial de la Federación, el 14 de marzo de 1993.

Salinas de Gortari, Carlos, Consentimiento Educativo, México, S.E.P. 1991

Salinas de Gortari, Carlos: Quinto informe de gobierno, 1994. Mexico: poder ejecutivo federal, 1993.

S N T E, Propuestas para asegurar la calidad de la educación pública.