

P.S. 113242



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

UNIDAD 096 D. F. NORTE



LA MODERNIZACION EDUCATIVA Y LA POLITICA NEOLIBERAL 1988 - 1994.^s (ANALISIS DE UN PLAN ESTRATEGICO)



T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
**MAESTRIA EN EDUCACION
CON CAMPO EN
PLANEACION EDUCATIVA**
P R E S E N T A :
CLAUDIA ALANIZ HERNANDEZ

FEBRERO DEL 2000

INDICE

| | |
|--|----|
| Indice | 2 |
| Introducción | 5 |
| Capítulo I. La transformación económica y política de México. | 16 |
| 1.1. Antecedentes. | 17 |
| 1.1.1. Los pilares del régimen político. | 17 |
| 1.1.2. El modelo económico del Estado benefactor. | 19 |
| 1.1.3. El comienzo de la crisis. | 21 |
| 1.2. El inicio de los cambios. | 24 |
| 1.2.1. La dimensión social de la crisis. | 31 |
| 1.3. Del freno a la aceleración. | 33 |
| 1.3.1. El nuevo modelo de desarrollo. | 33 |
| 1.3.2. Las nuevas relaciones entre el estado y la sociedad. | 35 |
| 1.3.3. Las fuerzas políticas influyentes en la transición. | 37 |
| Capítulo II. La política educativa a principios del sexenio. | 41 |
| 2.1. Panorama general del sistema educativo al inicio de la modernización. | 43 |
| 2.1.1. El gasto educativo. | 44 |
| 2.1.2. La demanda educativa y su cobertura. | 52 |
| 2.1.3. El docente. | 53 |
| 2.2. La influencia de organismos internacionales. | 55 |

11VA-12-III-22

| | |
|--|-----|
| 2.3. El plan Nacional de Educación: la vinculación entre educación y productividad. | 60 |
| 2.3.1. Principios rectores del Modelo Pedagógico. | 66 |
| 2.3.3. Los resultados de la primer política educativa del sexenio. | 70 |
| Capítulo III La definición del cambio educativo: el Acuerdo | |
| Nacional para la Modernización de la Educación Básica. | 73 |
| 3.1. Un plan estratégico modernizador: el ANMEB. | 74 |
| 3.2. La renovación en la relación SEP-SNTE. | 80 |
| 3.2.1. El SNTE y la federalización de la educación. | 81 |
| 3.3. La política neoliberal en educación: el ANMEB. | 83 |
| 3.3.1. La participación del SNTE. | 83 |
| 3.3.2. La evaluación del docente: la calificación de la “calidad” del desempeño profesional. | 88 |
| 3.3.3. La reforma curricular. | 94 |
| 3.3.3.1. El predominio de las habilidades prácticas. | 95 |
| 3.3.3.2. La organización de contenidos. | 96 |
| - En el nivel preescolar. | 97 |
| - En el nivel primaria. | 102 |
| 3.3.3.3. Los nuevos libros de texto. | 104 |
| 3.4. La articulación de los tres niveles de la educación básica. | 106 |
| 3.5. Nuevo curriculum, mismos docentes. | 107 |
| 3.5.1. Formación y actualización docente. | 108 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo IV La modificación del marco jurídico: | |
| las reformas de largo plazo y los nuevos actores. | 112 |
| 4.1. Las reformas al artículo 3° constitucional. | 115 |
| 4.2. El regreso de la Iglesia. | 120 |
| 4.3. Los nuevos actores educativos en la Ley General de Educación. | 124 |
| Conclusiones | 126 |
| Fuentes consultadas | 135 |

INTRODUCCION

La presente investigación tiene como propósito presentar el análisis del modelo de planeación estratégico instrumentado para modificar la educación básica, con el fin de determinar su articulación con el modelo de desarrollo económico conocido como neoliberal.

La construcción del objeto de estudio se basa en un enfoque hermenéutico interpretativo,¹ empleando la comprensión como recurso metodológico mediado a través del lenguaje. El objetivo es esclarecer un saber (en este caso la política educativa), mediante la interpretación en la comprensión de textos (discursos y documentos que reflejan el sentido que se va dando a la educación básica), y la compenetración entre contexto y hechos; en nuestro caso, los determinados por la globalización como marco general en el que México se inserta, con la consecuente variación de sus políticas estatales (incluida la educativa).

Este enfoque teórico se eligió por considerarlo adecuado debido a que, como parte de las Ciencias Sociales, permite "...el conocimiento en un marco diferente a las (corrientes) empírico-analíticas. Aquí el significado de la validez de las proposiciones no se construye en el marco de referencia o control técnico..., el acceso a los hechos se realiza mediante la comprensión del significado".²

En esta misma orientación, no se pretende abordar la educación desde un enfoque empírico-analítico pues los fenómenos sociales como objeto de estudio pretenden la comprensión de las intenciones que mueven en determinado sentido las acciones realizadas por el gobierno en la modificación de nuestro sistema educativo.

¹ La comprensión hermenéutica es una interpretación de textos ya entendidos, conduciendo a nuevos procesos de formación, permitiendo la reconstrucción de la actualidad a partir de los acontecimientos pasados. Cfr. Gadamer, *Verdad y método*, citado por Habermas, J, *La lógica de las ciencias sociales*, México, Rei, 1990.

La validez de la investigación se acredita en términos más que instrumentales, es decir, en el curso de la explicación.³

La comprensión del modelo de planeación estratégico instrumentado para modificar la educación básica permite esclarecer la pertinencia de la selección de los medios, representados por las modificaciones realizadas en la política educativa, en la consecución de fines como la vinculación del sistema educativo al aparato productivo.

Esto puede entenderse como "...construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines",⁴ con la que se busca lograr una interpretación global del ámbito educativo, para entender el sentido de las modificaciones específicas que ha sufrido en sus diferentes componentes.

Es importante este tipo de estudios sobre la planeación para comprender sus posibles implicaciones, consecuencias políticas y limitaciones, así como el grado de continuidad que presentan las medidas adoptadas.

Cabe destacar que el tipo de planeación realizada en la optimización del proceso de transformación de la educación básica adquiere características especiales por la interacción que se da entre los actores involucrados. La planeación se entiende como labor institucional que responde a intereses del Estado, tanto en el diseño del futuro como en la orientación de las acciones, al integrar intereses internos (como la necesidad de vincular la educación con el aparato productivo) como aquellos externos (representados por los compromisos con organismos internacionales).

² Giddens, A., *Habermas y la modernidad*, México, Rei, 1993, p. 26.

³ Cfr. Habermas, J., *La lógica de las Ciencias Sociales*, México, Rei, 1993, p. 25.

⁴ Weber. M., *Economía y sociedad*, México, FCE, 1969, p. 5.

El denominado neoliberalismo se ubica en las nuevas corrientes del liberalismo, entendidas según Bovero como: "...Concepción política que reconoce o propone como valor final o idea regulativa para la elaboración de un sistema de fines y estrategias políticas el principio de la libertad individual."⁵ Esta se observa en los siguientes factores: libertad económica (referida a la iniciativa y el mercado) y libertad política (expresada en las libertades civiles). Ambas se expresan en las propuestas de Hayek y Friedman como sus nuevos teóricos.⁶

En relación con las políticas públicas hay que reconocer que, si bien tradicionalmente en México obedecieron a proyectos sexenales, las del periodo 1982-1988, caracterizadas principalmente por la reducción del Estado y la apertura del mercado al compás de la globalización, tuvieron continuidad en el sexenio 1988-1994. Este último periodo es el que se analiza en esta investigación pues en él no solo se aceleran para consolidar el cambio de modelo económico, sino que en el ámbito educativo se denota la realización de una auténtica planeación estratégica⁷, ya que busca una transformación coordinada de los recursos humanos, financieros, comerciales y técnicos. Esto permite calificar a la reforma como de largo plazo, afectando todos los ámbitos del sector educativo.

Partiendo de la hipótesis de que la política educativa modernizadora es un proyecto estatal de largo alcance y que resulta funcional al nuevo modelo de desarrollo, inicialmente la investigación se orientó a esclarecer cuáles fueron las adecuaciones políticas e ideológicas que definieron la reforma del sistema educativo en el nivel básico, así como

⁵ Citado por Gonzalez Tiburcio, Enrique, *Reforma de estado y política social: aspectos teóricos y prácticos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 127.

⁶ Sobre las ideas de estos padres fundadores del neoliberalismo consúltese a Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1997, pp. 13-72.

⁷ Cfr. Barbiri Masini, Eleonora, *La previsión humana y social*, México, Fundación J.B.S.-FCE, 1993, pp. 73-74.

identificar las prioridades que permitieran responder a los requerimientos del nuevo modelo.

Más que definir un conjunto de indicadores para evaluar la política educativa, se trató de establecer un esquema de análisis del modelo de planeación realizada para la modernización, con la intención de apreciar cómo se vinculan o no con el modelo de desarrollo vigente.

Cabe aclarar que el objeto de estudio principal es la política de la modernización educativa (entendida como plan estratégico) y no el modelo económico. Este se toma en cuenta más bien como contexto, puesto que un tratamiento paralelo de ambos temas hubiera requerido de una investigación más amplia. Por eso inicialmente se hace referencia a este asunto para pasar después al estudio de la política educativa. Cuando es pertinente se señala cómo se manifiesta el vínculo entre tal política y el modelo mencionado.

El primer capítulo constituye un marco histórico de análisis -general y no exhaustivo- que permite ver cómo se desarrolló el régimen político mexicano en su etapa de consolidación y cómo evolucionó su modelo de desarrollo (identificado como de Estado Benefactor). En tal régimen, el poder se centralizó en la figura del presidente de la República, estructurándolo junto con el partido de Estado y el corporativismo. En este apartado se destaca también como el proteccionismo al sector industrial nacional fue un factor decisivo en el alejamiento de niveles internacionales de competitividad y el porqué la agudización de la crisis económica y su dependencia de organismos financieros internacionales fueron orillando al Estado mexicano a modificar la orientación de sus políticas gubernamentales.

A partir de la crisis de 1982, el modelo económico se modificó sustancialmente redimensionando el Estado. Rasgos esenciales del mismo se transformaron (como las políticas sociales o el proteccionismo), provocando cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad. En esencia, en el plano económico se dio una alteración drástica del modelo de desarrollo y, en el plano político, se comenzó a experimentar un cambio de régimen.

La política de la modernización educativa se inscribe en estas transformaciones, resultando afectada por el proyecto estatal para la nación.

El contexto general durante el sexenio de Miguel de La Madrid se toma como punto de partida porque en él se inicia el cambio de modelo de desarrollo económico ante la presión para acatar las recomendaciones de organismos internacionales y la necesidad de superar la crisis económica. Además de los problemas que el propio sistema educativo tenía, otros aparecieron o se complicaron por la crítica situación económica. Consecuentemente, al inicio de su sexenio el presidente Carlos Salinas de Gortari se pronunció en favor de "modernizar" diversos aspectos de la sociedad, entre ellos el educativo.

La presentación de los antecedentes del desempeño educativo como parte de la integración del diagnóstico se realiza en el capítulo II, ubicando la orientación del proyecto económico en relación con su impacto en la política educativa. Comienza con el panorama educativo en el periodo 82-88, lo que sirve para establecer la problemática del sistema educativo en el nivel básico, así como la influencia de los organismos internacionales. Ambos elementos conforman la base sobre la que se orienta el proyecto de modernización de nuestro periodo de estudio y que se expresa formalmente en el Plan Nacional de

Educación. Las líneas estratégicas del proyecto modernizador de la educación denotan cómo la escuela, cubriendo su papel de institución del Estado, tiene una función crucial, reflejado en su esquema socializador formativo y cultural, en el cual valores prioritarios como igualdad e identidad nacional son sustituidos por los de eficiencia, calidad y productividad, de acuerdo con las necesidades del proyecto de desarrollo nacional.

El proyecto estatal para la educación en México puede ser estudiado con base en dos periodos: uno que va de 1989 a 1991 en el que rige el denominado *Modelo Pedagógico* y otro que abarca de 1992 a 1994 y que se guía por el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, documento que constituye la expresión formal de un plan estratégico modernizador. Este se revisa en el capítulo III.

En el primer periodo, correspondiente al *Modelo Pedagógico* con sus *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, el Estado enfrentó diversos problemas y no llegó a concretar su política educativa, cuestión que trató de justificar con el argumento generalizado a nivel internacional de reconocer las deficiencias del sistema educativo (por ejemplo el *Manifiesto educativo* en Estados Unidos o la *Reforma curricular* en España).

En el capítulo III se puede observar cómo el ANMEB se presentó como una política educativa mejor articulada y que respondía a las líneas estratégicas del proyecto estatal, a saber:

- La federalización.
- La reorientación de las relaciones laborales.
- La elevación de la calidad.
- La vinculación entre educación y productividad.

Estas líneas corresponden a los ejes que integran el ANMEB:

- Federalización político-administrativa.
- Evaluación del desempeño docente con la instrumentación de Carrera Magisterial.
- Reforma curricular, en la cual consecuentemente con la propuesta del Banco Mundial se prioriza el cambio de libros de texto.

En este mismo apartado se destaca la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, cuyas transformaciones organizacionales le permitieron adecuar su estructura a las nuevas formas de relación con el Estado. Los intereses del sindicato forman parte fundamental del diagnóstico y de las líneas de acción de la planeación estatal. Gran parte de las propuestas sindicales fueron incorporadas al Acuerdo, siendo un actor importante de negociación, especialmente para avanzar en la transferencia de la responsabilidad educativa a los estados.

Analizar la reforma curricular a profundidad en los tres niveles que integran la educación básica hubiera sido imposible de realizar en este trabajo, por lo que se abordan en general los de preescolar y primaria. En el caso del nivel de preescolar (tradicionalmente poco analizado) destaca el hecho de que a pesar de ser el nivel donde los primeros cambios “modernizadores” tuvieron lugar, no se refleja la influencia de la política económica estatal. Probablemente esto se debe a que sigue siendo menospreciado frente a los otros componentes del sistema.

Esto no ocurre con el nivel de primaria, donde en la política mencionada sí se distingue. Así parece indicarlo el hecho de que el currículum se centre en la enseñanza del Lenguaje y las Matemáticas y que se le conceda menos valor y espacio a la historia y el civismo. Esto hace pensar en que el objetivo es una preparación técnica adecuada pero

carente de valores sociales. Este perfil del estudiante serviría para prepararlo como mano de obra calificada pero no para formarlo plenamente como ser humano.

En lo referente a contenidos se trabajó con cierto énfasis el tema de la historia en educación primaria, no solamente por ser el que despertó mayor polémica en su momento, sino debido a que dentro del curriculum formal el manejo de la historia constituye el elemento unificador dentro de la función socializadora de la escuela, pues legitima la versión de la identidad nacional que se transmite a través de los libros de texto.

En una evaluación del ambiente se incluyen aquellos elementos que pudieran ofrecer resistencias para instrumentar los cambios programados. Dentro de éstos se pueden ubicar tanto institucionales (como el SNTE) como sociales (como el clero católico o los empresarios), que pueden apoyar o rechazar las transformaciones impulsadas.

El SNTE es tratado en el capítulo III. Por respetar el orden cronológico en el que se presentaron, la generación de consensos con diversos actores sociales y la modificación del marco legal son tratados en el último capítulo.

El cambio en la normatividad es el elemento que garantiza una orientación de largo plazo en la política educativa del país. Las reformas constitucionales de los artículos 3° y 130, la promulgación de una Ley General de Educación, adecuándose a las necesidades de la Ley de Inversión Extranjera y al Tratado de Libre Comercio, permitieron abrir espacios a otros actores en un sector que tradicionalmente estaba reservado al Estado. Aunque en forma limitada, en esta reforma se incorporó a actores que anteriormente no habían sido tomados en cuenta.

Esto concuerda con el redimensionamiento del Estado y con la apertura para que los individuos hagan uso de su libertad en todos los espacios de la acción social, ambos

rasgos característicos del proyecto estatal. La modernización educativa, además de representar una seria transformación del sistema educativo en su conjunto, es congruente con ese proyecto estatal.

Finalmente quisiera expresar mi reconocimiento a la persona que en gran parte hizo posible la realización de esta investigación por su dedicación al revisarla y corregirla, por su colaboración para enriquecerla constantemente y sobre todo por su apoyo incondicional que me motiva a superarme cada día: gracias por siempre Dr. Francisco Reveles.

CAPITULO I

Capítulo 1

La transformación económica y política de México

El estudio de la política educativa en México necesariamente nos lleva a revisar aquellos elementos de contexto acordes con el modelo de desarrollo llamado de bienestar social anteriores a la modernización y que determinaron los cambios en las directrices de la educación.

Dentro de este marco contextual se pueden destacar al menos cuatro ámbitos:

a) Político, representado por los compromisos adquiridos por el gobierno, el marco jurídico e institucional y el discurso en torno al proyecto general.

b) Técnico, en cuanto a los estudios realizados relacionados con el diagnóstico, selección de prioridades, determinación de objetivos y asignación de recursos para su instrumentación.

c) Cultural, referido al marco ideológico socializado a través de la educación como formación de valores y conformación de la identidad nacional, principalmente.

d) Social, que adquiere una connotación importante como resultado de las luchas que puedan presentarse entre los diferentes grupos y sectores como actores sociales.

El análisis de todos estos elementos permite determinar la viabilidad de un proyecto y su eficiencia, en nuestro caso, la de la modernización educativa.

En el presente capítulo se presenta de manera general una caracterización del sistema político mexicano, que implica un conjunto de antecedentes importantes para comprender el cambio de modelo económico y la transformación política y social de nuestro país.

1.1. Antecedentes

1.1.1. Los pilares del régimen político.

México se caracterizó por tener como rasgos principales de su régimen político al presidencialismo, al Partido Revolucionario Institucional y al corporativismo, pilares del sistema político que nació a partir del fin de la revolución mexicana y que se consolidó desde la década de los cuarenta.

El presidencialismo mexicano funcionó gracias a las atribuciones constitucionales y metaconstitucionales con que contaba y a la renovación periódica de los gobernantes cada sexenio. Desde 1934 cada presidente en turno tuvo un poder político inmenso, pero sólo durante seis años.¹ Por otra parte, el ejército vio mermada su fuerza en la medida en que la burocracia política se “civilizó”, es decir, en que fue cambiando la importancia de las armas para la conservación del poder por la gestión del gobierno mismo. Para ello se necesitó del respaldo de un gran partido mediante el cual se controlara ideológicamente a la mayor parte de los trabajadores y con el cual se pudiera aparentar la democracia formalmente establecida en la ley.

El gobierno fundó el Partido Nacional Revolucionario (actualmente Partido Revolucionario Institucional) en 1929, con el fin de resolver una crisis dentro de la burocracia política, expresada en el asesinato de Alvaro Obregón (presidente electo). La formación del partido echó por tierra los intentos de institucionalizar ciertos liderazgos locales, ciertas organizaciones partidistas que pretendían ser nacionales y muchas otras cuya representatividad era ilusoria. El PNR truncó la consolidación de estas organizaciones y forzó la constitución de un frente donde prácticamente todos los partidos y organizaciones locales que desearan participar en elecciones tendrían que ajustarse a la disciplina interna.²

En 1938 el PNR se transformó en un partido de corporaciones sociales denominado Partido de la Revolución Mexicana y asumió la tutela de la mayoría de los trabajadores del país, tanto del campo como de la ciudad, sujetándolos a su proyecto ideológico de fortalecimiento nacional y política industrial. Organizaciones como la Confederación de Trabajadores de México o la Confederación Nacional Campesina, o sindicatos como el de los petroleros, de los mineros, de los ferrocarrileros o de los maestros, fueron integrados masivamente al partido, con el fin de asegurar amplias posibilidades de maniobra a la burocracia gobernante.³ Finalmente el partido adoptaría su denominación actual y las funciones propias de una institución esencial del régimen político autoritario.

El desarrollo económico y la estabilidad política quedaron garantizadas durante muchos años gracias al manejo de una política de masas por parte del Estado.⁴ A cambio

¹ Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano", en *Revista mexicana de sociología*, Núm. 2, 1993, p. 64-65.

² González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA, 3ª ed., 1986, p. 112-113

³ Idem, p. 116

⁴ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1985, p. 38-39. Mientras que en otros países de América Latina había constantes cambios de regímenes democráticos a autoritarios o

del reconocimiento de las corporaciones, éstas se institucionalizaron y pasaron a controlar, más que a representar los intereses de los sectores sociales integrados en ellas.

1.1.2. El modelo económico del Estado benefactor ⁵

El modelo de desarrollo económico agrominero exportador se basó en la producción de alimentos y materias primas. Perduró desde 1929 hasta 1982 y presentó su primer auge entre 1940 y 1954 (debido en parte a la coyuntura generada por la Segunda Guerra Mundial), principalmente en la industria manufacturera del vestido y de bienes de consumo duradero. Con ello se dio la sustitución de las importaciones, lo cual favoreció el desarrollo industrial.

En dicho modelo (del cual destacaron sus políticas de bienestar social), el gobierno instrumentó los mecanismos necesarios para fortalecer la industrialización del país a través de la sustitución de importaciones de manufacturas básicas, así como con el establecimiento de una política proteccionista para las empresas nacionales, fijando aranceles e impuestos preferenciales, créditos baratos y subsidios. El periodo de mayores logros corresponde al llamado “desarrollo estabilizador”, que prevaleció de 1954 a 1970. En este tiempo se llevaron a cabo en forma más notoria las políticas conocidas como de bienestar social como las de salud, vivienda y educación.

totalitarios y viceversa, en nuestro país el autoritarismo logró un largo periodo de crecimiento económico y estabilidad política.

⁵ Por modelo económico se entiende al conjunto de políticas estatales que buscan el crecimiento de un país. Tienen que ver con la función del Estado como factor de desarrollo, ya sea como rector o como regulador de las fuerzas productivas y del mercado.

La inversión del Estado entre los años cuarenta a los sesenta “representó el 40 % del total, concentrándose en sectores estratégicos para la provisión de infraestructura, insumos y alimentos tales como petróleo, energía eléctrica, caminos y agricultura”.⁶

En el modelo mencionado se privilegió la inversión de empresarios nacionales. Ejemplo de ello fue la creación de la Comisión Mixta Intersectorial en 1943, estableciendo que “las empresas mercantiles organizadas para desarrollar su actividad en la industria tuvieran un 59 % como mínimo de capital social nacional”.⁷

En el largo plazo, estas políticas dieron como resultado que la industria se tornara cada vez más dependiente e incapaz de competir con el exterior, alejándose de los parámetros internacionales de calidad y precios.

El desarrollo económico fue ascendente a partir de los años cuarenta, aunque con algunos altibajos en 1948 y 1954. Para lograrlo el gobierno sustentó la industrialización en la sobreexplotación de la agricultura. Esta política coadyuvó a conservar la mano de obra barata (es decir, los salarios bajos en términos reales) y, por ende, a mantener un bajo poder de compra para el grueso de la población, lo cual también favoreció la industrialización.⁸ El desarrollo del comercio y especialmente el de la industria provocó la emigración del campo a las ciudades, en las cuales se desarrollarían las clases medias, creadas y privilegiadas por la política económica de entonces.

⁶ Villarreal, *La contrarrevolución monetarista. Teoría política, económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano, 1983, p. 206

⁷ *Idem*, p. 208

⁸ “...durante el periodo que en México se denominó del desarrollo estabilizador el incremento en la tasa de ganancia no descansó principalmente en la depresión del salario real, como sucedió en los años cuarenta, sino en el incremento en la productividad”. De la Garza, Enrique, “El estilo neoliberal de desarrollo”, en De la Garza, Enrique (Coord.), *Democracia y política económica alternativa*, México, UNAM-La Jornada, 1994, p. 24-25 (las cursivas son mías). Cfr. también Rivera, Miguel Angel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, México, Era, 1986, p. 50.

A la larga, el modelo derivó en una injusta distribución de la riqueza: las diferencias entre ricos y pobres se ampliaron. Es importante señalar que las clases medias se distinguieron del resto ya en la década de los sesenta pues gozaron de un estatus social generado por el crecimiento. Paulatinamente la capacidad de compra (el poder adquisitivo) de estas capas de la sociedad se incrementó constituyendo un mercado local en el cual los bienes de consumo duradero y en especial los de uso suntuario (como automóviles y aparatos electrodomésticos) se convirtieron en los productos del desarrollo industrial del país. La falta de poder adquisitivo necesario para acceder a esos bienes de parte de la mayoría de la población redujo significativamente el mercado interno. Esta sería una de las causas de la crisis de dicho modelo.⁹

1.1.3. El comienzo de la crisis

Desde 1971 se manifestó en forma clara que el “modelo nacionalista” que se estaba aplicando había entrado en crisis. La agricultura se había agotado como fuente de recursos para la industrialización y ésta, a su vez, cayó en un profundo estancamiento por problemas de carácter estructural. Ya en esta década, el crecimiento se había logrado también a costa del endeudamiento externo (los empréstitos del extranjero al gobierno mexicano para estimular a la economía), lo cual trajo como consecuencia que el aparato estatal alcanzara grandes dimensiones pues las dependencias gubernamentales se multiplicaron. Esto

⁹ Orive y Cordera escribían en 1970 que: “... a la vez que los bienes de consumo duradero han sido altamente protegidos, la importación de medios de producción ha sido favorecida de hecho, fortaleciéndose el proceso industrializador basado en la compra de maquinaria y equipo extranjero para la fabricación de bienes de consumo. Dentro de éstos, como ya hemos señalado, han sido los durables, en particular automóviles y aparatos eléctricos, los que han registrado el más rápido crecimiento...”. Cordera, Rolando y A. Orive,

redundó en déficit presupuestal (pues el gobierno gastaba más de lo que recaudaba a través de impuestos y de bienes y servicios) y en una amplia corrupción en todo el sistema.

Como resultado de la crisis económica mundial de 1973-1975, en México se experimentó una crisis inicial en 1976, justo en el cambio de sexenio. Esta crisis deterioró los niveles de vida de la población en su conjunto. El gobierno trató de contrarrestar los efectos de la crisis con los recursos provenientes de la venta del petróleo. Después de un breve auge que permitió a México mantenerse al margen de los lineamientos del Fondo Monetario Internacional para implantar un nuevo proyecto económico modernizador. Cuando el precio del crudo en el mercado internacional se derrumbó, la economía mexicana recayó sin recuperarse cabalmente hasta la fecha. Entonces hubo una nueva crisis, más fuerte que la de 1976, ya que la caída de los precios del petróleo representó la pérdida de más del 20 % de los ingresos del país.

La dimensión de los problemas sería notoria más adelante por la permanencia de la crisis durante varios sexenios más.

La crítica situación económica afectó a toda la sociedad y en particular a las clases medias. En las ciudades, éstas no vivieron con todo el rigor los años críticos por la persistencia de las políticas de bienestar social hasta 1982. Estas políticas tuvieron como objetivo el otorgar adecuadas condiciones de vida a los trabajadores para así poder mantener bajos los salarios. Durante mucho tiempo los habitantes del D.F. fueron tratados de manera diferente a los habitantes de los estados, por dos razones: 1) las manifestaciones contrarias al régimen de parte de diversos sectores o grupos de las clases medias; 2) la creciente densidad de población, que ya había contribuido a la generación de un elevado

“México: industrialización subordinada”, en Colmenares, I., et. al, *Cien años de lucha de clases en México*,

índice de marginación. Pero la dimensión de la crisis sobrepasó la política económica y las clases medias fueron gravemente afectadas.

Ya en el pasado, al final de la década de los sesenta, los problemas políticos generados por el cada vez más autoritario régimen, dieron lugar a una muestra de inconformidad de este estrato social con el movimiento estudiantil de 1968. Esta expresión, como otras, no generaron una posición fuerte y unívoca ante el régimen y, por tanto, no significaron más que la lenta erosión de su legitimidad.¹⁰

Desde 1968 diversas manifestaciones de protesta provenientes de un incipiente sindicalismo independiente, del sector estudiantil y de la izquierda (es decir, ningún sector corporativizado) se radicalizaron a partir de la represión estatal. La guerrilla hizo acto de presencia en los setenta tanto en el ámbito rural como en el urbano.

La evidente crisis económica (que desde la perspectiva gubernamental puso en duda la vigencia del Estado benefactor) y, por otro lado, el endurecimiento del régimen generaron protestas en diversos planos y vías (hasta la violenta).

Esta situación se reflejó, en el plano político, en la exigua participación de los ciudadanos en los procesos electorales y también en un descenso (leve, pero descenso al fin) de la votación en favor del PRI desde 1970.¹¹ Si bien esto no significó su derrota, sí marcó el comienzo de una tendencia en las preferencias partidistas que indicaban un lento crecimiento de los votantes en favor de la oposición. Esto resultó evidente en la década siguiente y especialmente a partir de 1988.

México, Quinto sol, 1994, 6ª reimp., tomo II, p. 193.

¹⁰ Meyer, Lorenzo, *idem*, p. 65.

¹¹ Ciertamente el PRI consiguió el 100% de los votos en la elección presidencial de 1976. Pero esto, lejos de ser un dato favorable, fue prueba fehaciente de la falta de democracia.

La respuesta estatal a la crisis económica fue drástica: la transformación del modelo económico de desarrollo. Un modelo que significó en el plano social una política de austeridad que afectó profundamente a la sociedad y en forma clara a las clases medias, que se habían visto beneficiadas por el desarrollo de otros tiempos. A la larga, sería claro que el régimen no evaluó seriamente las consecuencias negativas que en el plano político este cambio le provocaría.

1.2. El inicio de los cambios:

el nuevo modelo de desarrollo

La crisis de 1982 fue resultado de una política estatal que colocó al petróleo como base de nuestro desarrollo económico. La ausencia de una planta industrial poderosa (que produjera bienes de capital, o sea tecnología) y de empresarios autónomos que aseguraran un desarrollo fuerte a partir de tal sector, la dependencia estructural con respecto a Estados Unidos (reflejada en la balanza de pagos y en el tipo de cambio, pero sobre todo en desarrollo tecnológico), el deterioro de la agricultura y el acelerado crecimiento demográfico, así como un cada vez más fuerte empresariado financiero (cuya base de plusvalía era la especulación del capital y no la inversión) provocaron una crítica coyuntural a finales del sexenio de José López Portillo. La devaluación del peso y la nacionalización de la banca fueron las medidas adoptadas por el gobierno, que manifestaron la magnitud de los problemas.

La nueva gestión sexenal (con Miguel de la Madrid en la presidencia de la República de 1982 a 1988) multiplicó las acciones para enfrentar la situación. La estrategia

trató de resolver los problemas con medidas de largo alcance. En ellas se reconocía que el modelo no estaba respondiendo al contexto internacional tanto en el ámbito económico como en el político.

Sin los recursos provenientes del petróleo y con una enorme deuda externa, la economía mexicana estuvo a merced de las instituciones financieras internacionales y de una clase política nacional de nuevo cuño, conocida como tecnocracia.

El estado de la economía era deplorable: una inflación generalizada de más del 100 %, con la consecuente reducción del poder adquisitivo. Esto debido a una política económica de choque con la implantación de topes salariales mediante los "pactos" entre las corporaciones oficiales, los empresarios y el gobierno. Estos ajustes concertados llevaron al empobrecimiento de grandes sectores sociales, los cuales no estaban representados en dichas corporaciones. Aunque se logró contener la inflación, que pasó de 159 % en 1987 a 51 % en 1988, la política estatal llevó a la contracción, a la reducción del mercado interno.¹²

La deuda externa creció de 74 861 mil millones de dólares a inicios del sexenio, a los 100 385 mil millones de dólares para 1988. Este incremento también trajo consigo un mayor déficit en la balanza de pagos (que es la relación entre lo que se compra y lo que se vende al extranjero, o sea entre importaciones y exportaciones).

No está de más apuntar que la crisis económica mexicana se enmarcaba en una crisis general, que afectaba a muchas de las economías locales. La década de los ochenta es conocida como la "década perdida", en particular para América Latina, Asia y África, es

¹² Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1989, p. 46.

decir, para las más endebles del planeta. En el corto plazo las economías más fuertes también se vieron afectadas por los problemas ya comunes en tales sociedades.

En el plano político, los países de América Latina se caracterizaron por experimentar procesos de transición de regímenes totalitarios o autoritarios hacia regímenes democráticos. Esto fue estimulado tanto por la necesidad de salir de la crisis como por la de su inserción en la economía global en forma más clara. En el ámbito laboral se dió el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el surgimiento de la economía informal y la pérdida de credibilidad de la representatividad estatal.¹³

Desde las potencias capitalistas mundiales se definió un cambio drástico en el modelo de desarrollo seguido hasta entonces. En la medida en que las crisis locales se manifestaron con altos déficits públicos y devaluaciones de las monedas respectivas frente al dólar, las instituciones financieras internacionales se convirtieron en determinantes del impulso de cambios trascendentales en el papel del Estado en el desarrollo económico de los países de lo que se conocía como el "tercer mundo".

“‘Nuevas’ estrategias económicas comenzaron a aplicarse en mayor o menor medida. A partir de ese momento sólo se comenzó a hablar, casi exclusivamente de :regreso al mercado, rigor, austeridad, disciplina monetaria, equilibrio presupuestal, desregulación, privatización, desmantelamiento del Estado o del bienestar, por ejemplo. Una sola palabra es, por lo general, la que se ha utilizado para caracterizar la ‘nueva’ orientación: neoliberalismo.”¹⁴

El nuevo modelo trajo consigo el redimensionamiento del Estado. En lugar de ser un ente decisivo en el desenvolvimiento de la economía y responsable de otorgar las

¹³ Jiménez Cabrera, Edgar, *El neoliberalismo latinoamericano*, España, 1992.

¹⁴ Guillén Romo, Héctor, *op.cit.*, p. 13.

condiciones de bienestar social necesarias para los individuos, el Estado pasó a ser simplemente una institución reguladora de las relaciones sociales y garante del buen funcionamiento de la economía. Si bien el Estado de bienestar no fue desmantelado, los beneficios sociales del desarrollo se redujeron significativamente con el nuevo modelo. Esto tuvo lugar a partir de la privatización de las empresas paraestatales que las políticas benefactoras habían creado en el modelo anterior. Al mismo tiempo, las economías cerradas dejaron de existir ante el empuje de la apertura comercial (es decir, el libre mercado internacional) como política impulsada por las instituciones financieras mundiales. De hecho, tales instituciones jugaron un papel trascendental en la transformación del modelo de desarrollo.

Las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Liberalización de precios y del comercio interior.
2. Liberalización del comercio exterior.
3. Desincorporación de paraestatales.
4. Liberalización de reglamentos para inversión extranjera.
5. Reducción del gasto público.
6. Deterioro de salarios reales.
7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia.
8. Aumento de los ingresos públicos.
9. Liberación de mercados financieros.
10. Reducción o supresión de las políticas industriales proteccionistas.¹⁵

¹⁵ Cfr. Villarreal, *op. cit.*

A partir de estas líneas generales, el modelo de desarrollo económico conocido como "neoliberal" se comenzó a instaurar tanto en las economías avanzadas como en las en proceso de desarrollo.¹⁶ Estados Unidos e Inglaterra constituyen ejemplos de este fenómeno, durante las administraciones conservadoras de Ronald Reagan (a partir de 1980) y George Bush en el primero (ambos del Partido Republicano), y de Margaret Thatcher en el segundo (del Partido Conservador, a partir de 1979).

Como ocurrió con el Estado benefactor, el modelo neoliberal mexicano tuvo su propia concreción. Es un hecho que estos lineamientos generales fueron seguidos por las políticas de los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), las cuales alteraron sustancialmente el modelo económico y estimularon (de una u otra manera) la transformación del mismo régimen político.

En México, la renegociación de la deuda externa impulsada por De la Madrid significó el compromiso del régimen para modificar su política económica. Tarea nada fácil para un gobierno que se reclamaba como producto de una revolución y que durante décadas había seguido el modelo del Estado benefactor, severamente cuestionado por el neoliberalismo.

Recapitulando, podemos decir que la crisis se manifestó en los siguientes hechos:

- Déficit público.
- Inflación.

¹⁶ Para una mayor precisión teórica sobre el término neoliberalismo, consúltense a Villarreal, René, *op. cit.*, y a

- Reducción o pérdida del poder adquisitivo.
- Devaluación del peso.
- Crecimiento de la deuda externa.
- Reducción del mercado interno.

Todo esto fue enfrentado por el gobierno de Miguel de la Madrid a partir de varias líneas estratégicas de política económica que perduraron más allá de su sexenio. Estas medidas tuvieron como objetivo central: "... paliar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, otorgándose prioridad a la corrección del déficit fiscal para estabilizar la economía y sentar las bases para el cambio estructural". En el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de 1983 se plantearon como objetivos el combate a la inflación, la protección del empleo y el estímulo al crecimiento. Las acciones se encaminaron al aumento de los ingresos fiscales, la disminución del gasto público, la restricción de subsidios, la renegociación de la deuda y la apertura comercial.¹⁷

En términos generales, la política seguida por el gobierno mexicano desde 1983 estuvo fincada en los siguientes puntos:

Disciplina fiscal. El objetivo fue la reducción del déficit público, lo cual implicó la disminución del gasto social o, al menos, su reorientación a partir de las nuevas prioridades del propio modelo. En este marco se inscribió el Programa Nacional de Solidaridad. Por otro lado, también el sistema hacendario se abocó a recaudar impuestos con más eficacia y a establecer más impuestos.

Apertura comercial. Esto significó el fin del proteccionismo, característico de nuestra economía durante varias décadas. Los aranceles tendieron a disminuir o de plano

Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1997, pp. 13-72.)

desaparecieron. Asimismo, se ampliaron los espacios para la inversión extranjera directa y se dio un paso firme hacia la articulación de relaciones comerciales más sólidas con Estados Unidos y Canadá mediante el Tratado de Libre Comercio.

Privatización de las empresas públicas. Vinculado con la reducción del déficit presupuestal, la reducción del Estado se manifestó en la venta de la gran mayoría de las empresas paraestatales, que antes le habían dado el papel ya fuese de patrón o de benefactor frente a los trabajadores.

Desregulación económica. Tuvo como objetivo la eliminación de las restricciones para que los particulares inviertan sin tener que padecer el control del Estado sobre alguna fase de la producción. Esto ocurrió decisivamente en el ámbito financiero.

Reforma fiscal. A tono con las políticas realizadas en el plano internacional, el gobierno mexicano ha impulsado reformas fiscales para allegarse más recursos y poder cumplir sus funciones. La recaudación trató de ampliarse con el aumento de los impuestos y al hacerse más extensivos a todas las personas (físicas y morales).

Tipo de cambio. De estar controlado en el sexenio 1982-1988, el valor del peso frente al dólar pasó a la "flotación" desde 1989, con el fin de favorecer el combate a la inflación y también de que el gobierno contara con recursos.¹⁸

Las consecuencias de estas medidas fueron: los precios crecieron sin control en el sexenio de De la Madrid, para contenerse en el siguiente. Pero este logro se fundamentó en la imposición de los topes salariales para todos los trabajadores, lo cual significó una

¹⁷ Medina, Peña, Luis., *Hacia el nuevo Estado mexicano 1920-1994*, México, FCE, 1996, p. 239.

¹⁸ Esta caracterización del neoliberalismo mexicano está sustentada en Guillén Romo, Héctor, *op. cit.*, pp. 97-147.

reducción del poder adquisitivo, que no se ha recuperado ni parece tener resolución en el corto o mediano plazos.

La privatización de las empresas paraestatales comenzó a ser realidad. Esto generó grandes recursos para el gobierno, que no sirvieron para incentivar la economía pues fueron usados para el pago de intereses de la deuda externa y para sostener una política social cada vez más reducida.

El costo social de este proceder puede apreciarse en dos dimensiones: por una parte, la privatización significó un incremento del desempleo; por otra, con ello se justificó la eliminación de los subsidios y, más aun, el incremento de los precios de bienes y servicios que antaño eran producidos u otorgados por el Estado.

La estrategia resultó eficaz para el gobierno porque dejó de tener números rojos en las cuentas públicas. Pero para la sociedad el costo fue elevado. Esto se reflejó en la disminución del 53% del valor adquisitivo del salario entre 1982 y 1988.¹⁹

El combate a la corrupción apareció como una política más del gobierno, con el fin de ganar credibilidad en una sociedad que cada vez se manifestaba más inconforme con la situación.

1.2.1. La dimensión social de la crisis

Los sismos de 1985 pusieron en relieve el grado de marginación en la ciudad de México: los movimientos telúricos dieron a conocer la explotación de diversos núcleos de trabajadores (principalmente las costureras) y subempleados (comerciantes); la falta de servicios adecuados para subsistir en la capital; la carencia de vivienda digna para las clases

¹⁹ Ward, *op. cit.*, p. 217.

trabajadoras; el hacinamiento en pequeñas construcciones; la insuficiencia de la seguridad social pública.

Ciertamente estos problemas fueron magnificados por el movimiento social que se generó a raíz de los sismos. Pero no hay duda de que formaban parte de la situación de un gran sector de los habitantes del D.F. y del país entero.

En el ámbito político, los problemas se agudizaron a finales del sexenio de Miguel de la Madrid. A las movilizaciones inéditas que los sismos provocaron se encadenó el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en la UNAM entre 1986 y 1987. En esta ocasión los estudiantes se movilaron por demandas educativas y no por motivos netamente políticos como en el 68. Si bien no rebasó el ámbito educativo, tal movimiento expresó de nueva cuenta la inconformidad de un sector golpeado por la crisis, y constituyó una respuesta social a las pretensiones gubernamentales de realizar cambios acordes con el nuevo modelo de desarrollo en la educación superior y media superior.

Como resultado de esta política seguida por el gobierno en el sexenio 82-88, los profesores de educación básica también aparecieron en las calles bajo el lema "aumento salarial y democracia sindical" en 1989. Esta añeja demanda tuvo, al fin, una concreción con la caída de la dirigencia magisterial, una de las burocracias sindicales más fuertes en ese entonces, y un trato diferente a los maestros en cuanto a salarios, los cuales, si bien continúan siendo insuficientes, aumentaron significativamente en el sexenio 1988-1994.

En un plano general, desde entonces el desempleo y subempleo fueron "ocupación" predominante de diversos sectores de la sociedad. Las clases medias vieron reducido su poder adquisitivo al grado de dejar de diferenciarse de las clases trabajadoras en general. Por otra parte, muchas empresas que habían sido fundadas y desarrolladas a la

sombra de las políticas económicas estatales (entre las cuales destacó un pronunciado proteccionismo desde la década de los treinta) enfrentaron los embates de la crisis con poca fortuna. La quiebra de no pocas de ellas reflejaron la fuerza de los cambios que en el plano de la política estatal se desarrolló desde 1982.

El cambio de modelo económico significó la reducción y, en algunos casos, la eliminación de "subsidios a la economía popular", como se les llamó en alguna ocasión. Los subsidios habían formado parte de las políticas de bienestar social en el modelo anterior. Desde el sexenio delamadridista comenzaron a desaparecer. La política social fue cada vez más difícil de sostener tal como antaño. Los costos de la crisis fueron, de manera clara, orientados hacia los trabajadores en general.

En los gobiernos de De la Madrid y de Salinas de Gortari el cambio económico se llevó a cabo sin problemas graves. Y sin embargo, esto tuvo una resultante negativa para el régimen: los ciudadanos manifestaron su inconformidad en las elecciones. Esto se observó en los triunfos electorales particularmente del conservador Partido Acción Nacional en algunos estados del norte, en la alta participación de votantes en las presidenciales de 1988 y, en un amplio sector de ellos, su sufragio en favor de la oposición.

1.3. Del freno a la aceleración

1.3.1 El nuevo modelo de desarrollo

En el trasfondo de los cambios estaba la crisis económica. En 1986, tal crisis tocó fondo. Las políticas impulsadas por el gobierno no tuvieron grandes dificultades para ser llevadas a cabo. Pero las elecciones de 1988 constituyeron una etapa crítica, breve, pero crítica al fin

pues un gran sector de la sociedad se manifestó en contra del gobierno dando su voto a dos opciones diferentes del PRI. Aunque este partido ganó oficialmente los comicios, tuvo que soportar una campaña saturada de cuestionamientos a sus políticas y también acusaciones de ilegitimidad del triunfo presuntamente obtenido.

El gobierno que derivó de las elecciones de 1988 requirió plantearse en los hechos la necesaria modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) prefirió modificar tal relación mediante el afianzamiento del nuevo modelo de desarrollo y el fortalecimiento del propio régimen, en el cual tanto la presidencia de la República como el partido hegemónico parecen estar dejando de tener el peso que antaño tenían para dejárselo a nuevos actores e instituciones.

La llamada "reforma del Estado", que implicaba una nueva concepción del Estado en la cual se subordinaba tanto al mercado como a la sociedad, cristalizó inicialmente en las modificaciones a los artículos 25 y 26 constitucionales con la sectorización del Estado, restringiendo su participación al ubicarlo en la administración del sector público separándolo del privado y del social. El fin era reducir su actuación como regulador de las condiciones de la sociedad y del mercado y no como partícipe de las mismas. Tales reformas fueron la base de la venta de la mayoría de las empresas paraestatales, lo cual acarreó las consecuencias ya mencionadas.

Desde principios de la década de los ochenta nuestro país estaba pasando por un proceso de profundas transformaciones que traspasaban todos los ámbitos de la sociedad. Después del punto de partida que significó el proyecto gubernamental denominado "cambio estructural" durante el sexenio de Miguel de la Madrid, entre 1988 y 1994 se experimentó una aceleración de los cambios iniciados en el gobierno anterior.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari el discurso institucional giró en torno a la “modernización”. El gobierno planteó, en diferentes aspectos de la sociedad, programas que pretendían “modernizar” el estado de cosas vigente.

La propuesta de modernización del gobierno se instrumentó en el transcurso del sexenio. El cambio del modelo de desarrollo económico y el inicio de las modificaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad fueron, al parecer, factores influyentes en las políticas que a la postre parecen tener largo alcance en la educación.

1.3.2. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad

La modernización impulsada por el presidente Salinas de Gortari implicó desde un principio la alteración de las relaciones entre el Estado y la sociedad (con la denominada reforma del Estado), o sea entre el gobierno, las organizaciones sociales y políticas, los grupos de presión, etc.

Mientras que en el terreno económico el cambio fue claro (la reducción del Estado, cualitativa y cuantitativamente distinto al de tipo benefactor prevaleciente antes), en el plano político la situación no lo fue tanto: a pesar de las modificaciones, el régimen político no se democratizó. El sistema electoral (en el cual el Partido Revolucionario Institucional sobresale por encima de todos los demás partidos) siguió siendo no competitivo, el presidencialismo era vigente y el PRI no cambió su relación dependiente hacia el Estado y continuó funcionando como espacio de control de los trabajadores en general. Es cierto que el voto de los ciudadanos fortaleció dos de los partidos de oposición

(Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática) pero ello no significó la derrota del PRI en todo el país.

No obstante, nuevos actores aparecieron o se fortalecieron en el escenario político nacional.

En el sexenio de De la Madrid el gobierno modificó sus relaciones con los empresarios, la iglesia católica y con Estados Unidos, así como lo empezó a realizar con la sociedad en general, a partir de su proyecto económico de corte neoliberal.²⁰

Después de la nacionalización de la banca en 1982 (decretada por el anterior presidente José López Portillo) y al inicio de su sexenio, De la Madrid comenzó la reprivatización de las instituciones financieras y estableció nuevos acuerdos con los empresarios en general. Esto le permitió reestructurar adecuadamente sus relaciones con el empresariado.

Con otras dos fuerzas la negociación no resultó tan sencilla. La iglesia católica y los Estados Unidos estuvieron cuestionando al régimen a lo largo del sexenio principalmente por la falta de respeto al voto de los ciudadanos. Esto contribuyó a que las elecciones se convirtieran en espacio importante para la legitimación y la confrontación de los partidos a finales de los ochenta.

El cambio económico también implicó alteraciones en la relación del Estado con los trabajadores. Las corporaciones sindicales tradicionales no se ajustaban al nuevo modelo dada la ausencia de recursos para sostener los liderazgos ilegítimos (como en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE). La “renovación moral de la sociedad” delamadridista fue una política para combatir la corrupción tanto en la esfera del

²⁰ Cfr. Alonso, Jorge, Et. al., *El nuevo Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, , Tomo IV, 1990.

aparato estatal como en las corporaciones sociales que tenían vínculos con ella. Este tipo de sindicatos estaban en posibilidades de ser afectados por ella. La evidencia fue el encarcelamiento del principal dirigente del sindicato petrolero a principios del sexenio salinista, demostrando la intención del nuevo titular del Ejecutivo de "... reducir el gangsterismo y la intimidación que prevalecía en el movimiento sindical con la esperanza de ganárselo para que dé un apoyo más activo al gobierno".²¹

El derrocamiento de Carlos Jonguitud al frente del SNTE se inscribió en esta misma línea. La nueva dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo estuvo exenta de muchas de las formas del liderazgo tradicional anterior, pero no de su subordinación respecto del Estado.

Por si fuera poco y mucho más importante que lo anterior, la "reconversión industrial" era una política estatal en la cual las relaciones laborales tendrían que ser modificadas para alcanzar los objetivos de la política económica global.

Más allá de todo esto, el papel del mismo Estado como árbitro entre patrones y trabajadores fue puesto en duda por el gobierno de De la Madrid y se modificó en el de Salinas de Gortari.

1.3.3. Las fuerzas políticas influyentes en la transición

Es preciso centrar nuestra atención en las fuerzas políticas más importantes pues a partir de esta época tienen una creciente influencia en diversos espacios, incluido el educativo. Por

²¹ Ward, *op. cit.*, p. 219.

supuesto hay que considerar al sindicato magisterial, pero su caso será analizado con mayor detalle en los capítulos siguientes.

En el sexenio salinista se estableció una verdadera relación armónica entre empresarios y gobierno, gracias a una política de precios y salarios lesiva para los trabajadores (mediante los famosos “pactos”), por la apertura comercial al extranjero, por el planteamiento de condiciones satisfactorias para el regreso de capitales y el adecuado sostenimiento de una política cambiaria, además del establecimiento de programas productivos que favorecieron a los sectores empresariales más desarrollados, con más capital e infraestructura avanzada, suficientemente competitivos con el exterior.

El acuerdo entre los empresarios y el gobierno se basó en algo simple: el reconocimiento de aquéllos de que el nuevo modelo de desarrollo era favorable a la iniciativa privada y que efectivamente se contaba con un rumbo definido en el sentido de lograr otra vez el crecimiento económico mediante el reconocimiento de las fuerzas del mercado y la reducción del Estado.

Históricamente el Estado se había negado a reconocer jurídicamente a la Iglesia católica. Desde la época de la reforma en el siglo XIX, las relaciones entre el Estado y el clero católico habían sido definidas en favor de aquél. Por eso la Iglesia mantenía una relación de enorme debilidad política frente a aquél, particularmente desde la época de Lázaro Cárdenas. La relación Estado-Iglesia sancionada por la Constitución había dado pie a la confrontación entre ambos, con el fin de evitar que la segunda volviera a tener el peso que tenía en el pasado. Así, en el plano político, la Iglesia católica se mantuvo relativamente autónoma y mostró siempre resistencia a su subordinación completa, a pesar de que el Estado eliminó casi toda posibilidad de influencia en el plano ideológico a través

del establecimiento de la educación laica, pública y gratuita. Aunque las iglesias no han dejado de impartir educación, es la escuela pública la que ha predominado abrumadoramente en México.

Sin embargo, su posición crítica frente al gobierno en los años ochenta le volvió a dar cierto grado de influencia en la definición u orientación del régimen político. Esto provocó que desde la toma de posesión el presidente Salinas de Gortari invitara a la jerarquía católica a dicho acto público. Poco tiempo después, por iniciativa del Poder Ejecutivo y con la aprobación del Legislativo, el reconocimiento jurídico a las asociaciones religiosas implicó el reconocimiento de su fuerza y le abrió la puerta para una actuación más dinámica en la política electoral y para su amplio desarrollo en la educación. A tal grado fue favorable el cambio para la iglesia que en la actualidad existe una extensa difusión en los medios de comunicación respecto de las posturas de la jerarquía y de sus demandas en el sentido de fortalecer la instrucción religiosa e introducirla en el currículum oficial. En correspondencia con el cambio, la Conferencia Episcopal Mexicana planteó el respeto a la Constitución y el reconocimiento a la autoridad del gobierno.

Con el fin de afianzar sus relaciones comerciales e influir positivamente en su recesión económica, Estados Unidos varió su política frente a México desde que el presidente Salinas de Gortari renegoció la deuda externa (a principios de su sexenio) y se comprometió ante el Fondo Monetario Internacional a profundizar los cambios iniciados por su antecesor. Los compromisos establecidos con las instituciones financieras internacionales y con nuestro vecino del norte cristalizaron cada vez más hasta llegar al establecimiento del Tratado de Libre Comercio. La base primordial de este acuerdo fue la creación de un mercado común en América del Norte (entre México, Estados Unidos y

Canadá). Dicho acuerdo fue la culminación de una serie de cambios que significaron, de hecho, la eliminación de políticas prevalecientes en el Estado Benefactor, entre las que destacaba el proteccionismo económico. Para el presidente Salinas de Gortari, el Tratado de Libre Comercio significaba darle carácter estable y ritmo acelerado al nuevo modelo de desarrollo.

En el sexenio pasado, el proceso más importante de modernización ocurrió en la economía. El modelo de desarrollo que durante décadas se había sustentado, cuyo fundamento era un Estado fuerte y benefactor, se disolvió. Las medidas gubernamentales a lo largo del sexenio no pretendieron sino disminuir lo más posible la intervención del Estado en el mercado. Derivado de ello, la falta de influencia de la élite política que implicaba el nuevo modelo fue acompañada por un incremento de la intervención de los grupos empresariales en la toma de decisiones políticas y económicas del más alto nivel. Estos grupos, junto con sus socios extranjeros, son (hasta la fecha) los principales beneficiarios del modelo. Por ende, su participación en la definición de las políticas públicas, inclusive la educativa, parecen ser parte consustancial del proyecto de nación.

CAPITULO II

CAPITULO II

LA POLITICA EDUCATIVA A PRINCIPIOS DEL SEXENIO

Si analizamos los estudios de economía y educación podemos encontrar que las propuestas neoliberales se orientan a dejar a la segunda regida por las fuerzas competitivas del libre mercado.

El modelo keynesiano de Estado benefactor se caracterizó por la instrumentación de políticas económicas de intervención estatal en el sector educativo, las cuales quedaron incluidas dentro del gasto social (justificándose en los llamados desarrollo y bienestar social) cuyo costo fue cubierto casi de manera exclusiva por el Estado.

Pero con la crisis del modelo económico, la propuesta del modelo Friedman reafirma la función técnica de la educación como formadora de las habilidades y conocimientos necesarios para que el sujeto se incorpore al sistema productivo. Toma como punto de partida la crítica al modelo benefactor, el cual no logró satisfacer ni los requerimientos sociales ni la calidad, logrando crear un enorme aparato burocrático,

desvinculado de las necesidades de calificación del capital humano y los de la misma comunidad.

Por ello el nuevo modelo propone:

- Formación de recursos humanos de alto nivel y calidad.
- Cubrir la función técnica de la educación.
- Terminar con la burocratización y la centralización.
- Acceso y permanencia de los alumnos en el sistema.
- Vinculación con la comunidad.
- Aligerar al Estado como promotor único de la inversión educativa.

Una transformación tan amplia del sistema educativo requería superar el enfoque burocrático administrativo que en planeación tradicionalmente se había realizado en México, por lo que se llevó a cabo un modelo de planeación estratégica cuya misión¹ se orienta a elevar la calidad de la educación básica, haciéndola más competitiva.

En este capítulo se presentan los elementos que conforman los antecedentes inmediatos, que permiten integrar el diagnóstico del sector educativo que dio pauta al programa de modernización educativa. Partimos del sexenio de Miguel de la Madrid, por ser el periodo en que inicia la orientación hacia el nuevo modelo económico, con sus ajustes correspondientes en la política educativa.

¹ Dentro de la planeación estratégica las misiones constituyen las directrices que orientan y facilitan el proceso de transformación en todas las áreas del plna. Ver Steiner, George, *Planeación estratégica*, pp. 123 y ss. Sobre el enfoque puede consultarse también a Porter. Luis, *Manual para la elaboración de un plan estratégico*, México, UAM-Xochimilco, marzo, 1992 y a ShifelbeinMc Ginn, "Hacia una integración de la investigación y la planificación de la educación", en *Boletín 28*, agosto, 1992, pp. 43-64.

2.1. Panorama general del sistema educativo

al inicio de la modernización

Al inicio del periodo del gobierno de Miguel de la Madrid, el Plan Nacional de Desarrollo admite el siguiente panorama de la educación (incluido también en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Deporte y Recreación):

- Avances obtenidos en cuanto a la expansión del sistema educativo pero con un rezago en la calidad del mismo.
- Indices de reprobación y deserción altos.
- Desarticulación entre los niveles que integran el sistema educativo, así como entre la educación, la tecnología y el aparato productivo.
- Problemas de congruencia y dispersión en la educación normal.
- Cobertura de preescolar al 50% de la demanda potencial.
- Excesiva centralización de la administración de servicios educativos.
- La necesidad general de incidir en los niveles educativos, incluida la formación de docentes, contenidos, métodos y apoyos, intentando otra forma de regulación.

Estos elementos corresponden a la crítica que hace el proyecto neoliberal al modelo educativo como resultado del Estado benefactor en cuanto a los problemas de calidad, reprobación, deserción, centralización, desarticulación del aparato productivo, los demás son consecuencia de ellos, por lo que se ve claramente la intención de reformar prácticamente el sistema educativo en su conjunto.

Sin dejar de reconocer los problemas, es preciso señalar que desde la óptica gubernamental, tal situación educativa se debía a las políticas “populistas” de las anteriores

administraciones. Además, se hacía una evaluación de la educación pública como la de una empresa: la cobertura había crecido, pero la calidad era restringida; el sistema se había extendido, pero su centralización y burocratismo la habían hecho ineficaz; la educación avanzaba, pero en paralelo al aparato productivo; el número de alumnos se había incrementado, pero la eficiencia terminal era francamente reducida.

2.1.1. El gasto educativo

Tal vez es en este terreno donde se aprecia mejor una visión técnica de la educación en el modelo económico vigente. La teoría del capital humano en educación es útil para poder identificar cómo se concibe a los educandos en el pensamiento económico predominante en nuestros días. Basta atender el discurso gubernamental cuando hace referencia al gasto en educación para poder apreciar el poco valor que le concede y la gran preocupación que manifiesta por los recursos "malgastados" para la instrucción pública (particularmente en educación superior). A pesar de que, como se sabe, los recursos económicos destinados a este rubro son limitados.

La política de gasto estuvo fincada en dos premisas: por un lado, en el plano del trabajo magisterial y directivo, a hacer más con menos; por otro, en el plano de la cobertura, a extender la educación sin "masificarla"; el objetivo es hacerla cada vez más eficiente y más elitista. Aunque aparentemente los pocos recursos obligan a ello, la política gubernamental parece tener esa idea como principio y no como solución de corto plazo.

Pese a que en su primer informe Miguel de la Madrid expresa la voluntad política para resolver la carencia de recursos, a partir del "programa de emergencia" (el

Programa Inmediato de Reordenación Económica) se observan serias reducciones en el rubro del gasto social (la educación incluida); a pesar de calificarlo como un rubro prioritario tendiente a paliar los efectos sociales adversos a grandes sectores poblacionales. Hubo un aumento importante del gasto social entre 1986-87, pero fue destinado prácticamente al programa de reconstrucción después del terremoto de 1985. (Ver cuadro1).

| EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL ABSOLUTO Y COMO PORCENTAJE DEL PIB. 1970-1992. | | | | | | | | | | |
|---|------------------------------------|-----------|---------------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-----------|---------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| AÑO | MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980 | | | | | PORCENTAJE DEL PIB | | | | |
| | TOTAL | EDUCACION | SALUD Y SEGURIDAD LABORAL | SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL | DESARROLLO URBANO | TOTAL | EDUCACION | SALUD Y SEGURIDAD LABORAL | SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL | DESARROLLO URBANO |
| 1970 | 113.5 | 41.4 | 59.4 | 1.6 | 11.1 | 4.81 | 1.75 | 2.52 | 0.07 | 0.47 |
| 1971 | 130.6 | 47 | 71.1 | 1.5 | 11 | 5.32 | 1.91 | 2.89 | 0.06 | 0.45 |
| 1972 | 167.2 | 55.4 | 84.1 | 9.4 | 18.3 | 6.27 | 2.08 | 3.15 | 0.35 | 0.69 |
| 1973 | 181.2 | 62.6 | 91.6 | 3.3 | 23.6 | 6.27 | 2.17 | 3.17 | 0.11 | 0.47 |
| 1974 | 201.3 | 69.9 | 109.6 | 2.4 | 19.8 | 6.56 | 2.28 | 3.57 | 0.08 | 0.45 |
| 1975 | 233 | 89.9 | 118.8 | 4.9 | 19.1 | 7.2 | 2.78 | 3.67 | 0.15 | 0.69 |
| 1976 | 265.8 | 102.5 | 134.1 | 8.9 | 20.5 | 7.87 | 3.03 | 3.97 | 0.26 | 0.82 |
| 1977 | 266.2 | 113.5 | 123.4 | 13 | 16.3 | 7.62 | 3.25 | 3.53 | 0.37 | 0.65 |
| 1978 | 289.4 | 121.3 | 133.2 | 15 | 19.9 | 7.66 | 3.21 | 3.52 | 0.4 | 0.59 |
| 1979 | 332.5 | 133.3 | 143.1 | 30.4 | 25.6 | 8.06 | 3.23 | 3.47 | 0.74 | 0.61 |
| 1980 | 360.1 | 139.9 | 156.9 | 26.9 | 36.4 | 8.06 | 3.13 | 3.51 | 0.6 | 0.47 |
| 1981 | 446.4 | 174.9 | 178.5 | 43.9 | 49.2 | 9.17 | 3.59 | 3.67 | 0.9 | 0.53 |
| 1982 | 442.8 | 182.5 | 178.4 | 50.4 | 31.5 | 9.15 | 3.77 | 3.69 | 1.04 | 0.62 |
| 1983 | 308.4 | 127.5 | 140.3 | 21.8 | 18.8 | 6.65 | 2.75 | 3.03 | 0.47 | 0.81 |
| 1984 | 322.1 | 137.2 | 134.7 | 30.1 | 20.1 | 6.71 | 2.86 | 2.81 | 0.63 | 1.01 |
| 1985 | 343.1 | 141.5 | 138.7 | 24.2 | 38.6 | 6.98 | 2.88 | 2.82 | 0.49 | 0.65 |
| 1986 | 317 | 125.7 | 143.6 | 28.4 | 19.3 | 6.69 | 2.65 | 3.03 | 0.6 | 0.41 |
| 1987 | 299.7 | 127.7 | 131.8 | 13.8 | 26.3 | 6.21 | 2.65 | 2.73 | 0.29 | 0.55 |
| 1988 | 294.6 | 127.7 | 136 | 11.7 | 19.1 | 6.03 | 2.61 | 2.78 | 0.24 | 0.39 |
| 1989 | 308.6 | 131.9 | 150.4 | 12.9 | 13.5 | 6.11 | 2.61 | 2.98 | 0.25 | 0.27 |
| 1990 | 337.3 | 139.5 | 164.7 | 21.3 | 11.8 | 6.39 | 2.64 | 3.12 | 0.4 | 0.22 |
| 1991 | 415.6 | 168.5 | 195 | 27.1 | 16.7 | 7.6 | 3.08 | 3.57 | 0.5 | 0.31 |
| 1992 | 478.1 | 196.4 | 209.8 | 32.9 | 25.1 | 8.52 | 3.5 | 3.74 | 0.59 | 0.43 |

| Variación porcentual. | | |
|-----------------------|------|--------|
| 1971-81 | 90.6 | 104.9 |
| 1983-92 | -7 | -7.2 |
| | | 1.4 |
| | | 45.6 |
| | | 1235.8 |
| | | 114 |
| | | -43.8 |
| | | -31.4 |

FUENTE: Con base en José Luis Calva "El modelo neoliberal Mexicano" pág. 56.

De 1970 a 1982 cada año hubo incremento del gasto destinado a la educación (salvo en el periodo 1977-1980, donde fluctuó entre 3.25 y 3.13). En 1982 llegó a 3.77, para reducirse en los diez años siguientes. De hecho no alcanzó la cifra de 1982, pese a que en 1991 y 1992 sobrepasó ligeramente el 3%.

En conjunto, de 1983 a 1992 hubo una variación porcentual negativa de -7% en el rubro educativo, según las propias cifras gubernamentales.

La restricción del gasto educativo afectó principalmente al aspecto salarial (al que corresponde el 80% del gasto del sector educativo) así como al de la investigación. Estas medidas en gran parte fueron las que permitieron que no se redujera el servicio educativo ante la política generalizada de austeridad y una posición dura del Estado para disciplinar a los sindicatos.

Dentro de este periodo se dió un intento de reformar el sistema educativo. A tono con el mismo plan, en el proyecto denominado "Revolución educativa" se plantearon los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de docentes.
- Racionalizar recursos y ampliar el acceso a la educación.
- Vincular la educación y la investigación científica, tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.
- Descentralizar la educación básica y normal.

Este plan resultaba por demás ambicioso y demasiado general. Consecuentemente las acciones realizadas no condujeron a los horizontes previstos. Prueba de ello son los resultados obtenidos en una evaluación realizada por la SEP durante los

ciclos escolares de 1984-1988. Dicha evaluación marcó tres criterios para calificar el aprendizaje escolar de los alumnos: dominio total, dominio parcial y no dominio. Aun cuando ésta no se refirió a todos los niveles, ni presentó una secuencia sistemática entre los diferentes grados escolares, reveló en general los siguientes resultados:

1) En educación preescolar se pretendió medir el nivel de desarrollo de los alumnos y no su rendimiento escolar, obteniendo que la mayoría de egresados no cubría los objetivos propuestos para el nivel educativo, ya que en general sólo elevaban su grado de socialización y no se lograba la vinculación con el nivel educativo siguiente.

2) En primaria la evaluación sobre el rendimiento académico estaba referida a cuatro áreas: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Matemáticas y Español.

En ella los resultados obtenidos también

“distan mucho de cumplir con los objetivos académicos mínimos que este nivel educativo persigue ... la cifra global de 31.1% sitúa a los niños de las primarias mexicana a la mitad del camino entre un aprovechamiento nulo y el rendimiento académico mínimo aprobatorio”².

El mismo autor menciona que al no cubrir los contenidos mínimos de español repercutía en las dificultades de comunicación en los educandos y específicamente en el aprendizaje de las demás materias.

En el área de matemáticas, el dominio total era menor al 10%: en ciencias naturales el dominio parcial era elevado, lo que denotaba la insuficiencia de los conocimientos de los alumnos al respecto y la poca articulación con los demás. Por último, al obtener que en el área de ciencias sociales era menor al 12% al dominio total que tengan

los alumnos, al respecto refleja las deficiencias en el proceso de socialización e integración a la comunidad.

Estos resultados corroboraron los obtenidos en una investigación publicada en la revista *Nexos* (mayo de 1991) en la que se aplicaron exámenes a nivel nacional relacionados con los conocimientos que deberían cubrir los programas educativos en primaria y secundaria, llegando a concluir que en "el 83.7% de los alumnos de primaria y 96.2% de secundaria. Los alumnos examinados obtuvieron calificaciones inferiores a 6 puntos en una escala de diez".³

Estos resultados sólo se pueden calificar como indicativos de una problemática estructural que refleja entre otros aspectos: a) que los aprendizajes del conocimiento son memorísticos y sólo con la finalidad de aprobar exámenes, debido a que los alumnos no les encuentran ninguna utilidad práctica; b) la posibilidad de localizar qué temas y conocimientos presentan mayores dificultades de aprendizaje para los alumnos, a consecuencia de inadecuadas estrategias de enseñanza o de dominio por parte de los docentes.

Quienes resultaron reprobados en estas evaluaciones no fueron sólo los alumnos, sino la eficacia y calidad del sistema educativo en su conjunto; prueba de ello son los índices de deserción y reprobación, que aún cuando han disminuido, no pueden considerarse bajos.

En el cuadro dos se aprecia como todas las calificaciones son reprobatorias, a excepción de las obtenidas en las escuelas particulares. Estas, si bien son más altas, apenas

² Latapí, Pablo, *Política educativa y valores nacionales*, México, Nueva Imagen, 1979, p. 44.

³ Guevara, Gilberto, "México: ¿un país de reprobados?", en *Nexos*, México, No. 162, mayo, 1991, p. 33

superan el 6 de calificación. De cualquier forma son pruebas concretas de la falta de eficacia del sistema educativo estatal.

Llama la atención las cifras más elevadas en español y las más bajas en matemáticas. Asimismo, la de Ciencias Sociales es la demás álto índice luego de la de Español.

Si vemos los resultados por áreas (cuadro 3), en esta prueba la reprobación alcanzó el 83.7% en total. El área en que más alumnos no aprobaron fue Matemáticas con 84.7%, en tanto la de menor porcentaje fue la de Español con 69.5%.

Un problema que estaba presente era el de la deserción (cuadro 4), que se mantuvo entre 5.7 y 5.6% en los periodos 1982-1988 y 1984-1990. Las cifras son elocuentes.

CUADRO 2: PORCENTAJE DE APROBADOS POR AREA

| | Total | C.Naturales | C.sociales | Español | Matemáticas |
|------------|-------|-------------|------------|---------|-------------|
| Aprobados | 16.3 | 18.7 | 24 | 30.5 | 15.3 |
| Reprobados | 83.7 | 81.7 | 76 | 69.5 | 84.7 |

CUADRO 3: PROMEDIO DE CALIFICACIONES DE PRIMARIA

| SOSTENIMIENTO | TOTAL | C.NATURALES | C.SOCIALES | ESPAÑOL | MATEMATICAS |
|---------------|-------|-------------|------------|---------|-------------|
| Federal | 4.72 | 4.71 | 4.76 | 5.14 | 4.27 |
| Federalizado | 4.83 | 4.70 | 4.97 | 5.03 | 4.64 |
| Coordinado | 4.13 | 4.56 | 4.26 | 4.29 | 3.40 |
| Org.Desc.* | 4.60 | 4.69 | 4.81 | 5.05 | 3.86 |
| Estatad | 4.90 | 4.96 | 4.94 | 5.24 | 4.45 |
| Particular | 6.56 | 6.05 | 6.52 | 7.13 | 6.49 |
| Total | 4.83 | 4.83 | 4.88 | 5.23 | 4.39 |

*Organismo descentralizado de la S.E.P.

CUADRO 4: DESERCIÓN POR GRADO ESCOLAR

| Grado | 79-85 | 82-88 | 84-90 |
|----------|-------|-------|-------|
| 1° - 2° | 22.3 | 19.3 | 18.3 |
| 2° - 3° | 9.3 | 8.2 | 6.4 |
| 3° - 4° | 7.8 | 6.8 | 7.4 |
| 4° - 5° | 8.6 | 7.9 | 8.2 |
| 5° - 6° | 10.8 | 11.4 | 10-0 |
| Promedio | 6.6 | 5.7 | 5.6 |

Fuente: Nexos, "México: ¿Un país de reprobados?", Núm.162, jun- 1991.

En esta problemática repercuten directamente otros factores como la situación socio-económica, incluido el perfil nutricional, bajo nivel de escolaridad de la familia (como apoyo a las tareas extraescolares), infraestructura y planta docente entre otros, esto se demuestra al reconocer que los estados más pobres como Oaxaca, Chiapas y Guerrero presentan los índices de deserción y reprobación más elevados.

2.1.2. Demanda educativa y cobertura

Para 1989 el porcentaje de eficiencia terminal reconocido fue de 57.9%. Sin embargo cabe mencionar que no se tomaba en cuenta la demanda potencial de niños en edad escolar y que debido a su mala situación económica no pudieron acceder y permanecer en un nivel educativo. Tal fue el caso del estado de Chiapas, donde 3 de cada 10 niños concluían la primaria.⁴

En este periodo se pueden reconocer los avances en la cobertura, que en 1982 logró los siguientes porcentajes: respecto de la atención en educación preescolar, se atendía al 50% de la población demandante, incrementándose para 1988 al 68.3%. En el caso de la educación primaria, a partir del ciclo escolar 1984-85, se alcanzó 98% de atención a la demanda, por lo que se consideró lograda la primaria universal.

De lo anterior se desprende otro de los problemas del sistema educativo mexicano: la inequidad por la disparidad regional, que también se veía afectada por la situación y el proyecto económicos. Tal situación resulta determinante en que un sector muy amplio de la población viva en la extrema pobreza. Por otra parte, desde 1982 “los

⁴ Tomado de Latapí, Pablo, *op. cit.*, p. 56.

altos niveles de subempleo y desempleo han afectado a los pobres y la clase media. Las tasas salariales... y el valor del salario real declinó en ... 53% entre 1982-86".⁵

Si además consideramos que más del 50% de la población infantil entre uno y cuatro años estaba desnutrida, se deduce que un sector importante de la población infantil asistía a la escuela sin contar con las condiciones materiales ni nutricionales óptimas para incorporarse al proceso de enseñanza-aprendizaje.

En relación con el equipamiento cabe mencionar que en 1988 el 20% de las escuelas primarias del país eran incompletas al no contar con todos los grados, y otro 20% eran escuelas unitarias en las que un solo maestro atendía todos los grados.

Respecto a la producción de libros de texto y guías para docentes, se puede afirmar que prácticamente se cubrió la demanda.

2.1.3. El docente

Existen dos etapas que inciden directamente en el desempeño de la labor educativa: la formación y la actualización de los docentes. En relación con la primera, aun cuando en 1984 se decretó establecer cursar un bachillerato previo como requisito al ingreso a la educación normal básica, elevándola al nivel de licenciatura con el propósito de mejorar la calidad en la formación de maestros, en realidad no se logró apreciar tal efecto con ese cambio.

⁵ Ward, *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1989, p. 217

Para evaluar las repercusiones de esta medida, la SEP aplicó en el plano nacional un examen a los egresados de licenciatura sobre las cuatro líneas de formación del plan de estudios:

- a) Instrumental: referente a comprensión de lectura, redacción y estadística.
- b) Social: abarcando problemas económicos y educativos de México, administración y legislación educativa.
- c) Psicológica: cubriendo psicología evolutiva y del aprendizaje.
- d) Pedagógica: acerca de investigación y análisis.

Los dos últimos rubros que constituían supuestamente el aspecto relevante y novedoso del plan de estudios obtuvieron las más bajas calificaciones, y en general, tampoco alcanzaron el promedio mínimo aprobatorio de seis puntos en escala de diez.

Por lo anterior no se han observado las mejoras obtenidas como resultado de la modificación del plan de estudios, ni de que la educación normalista se elevara a nivel de licenciatura.

En relación con la actualización, a pesar de declaraciones como la de José Angel Pescador en el sentido de que: "...las características de capacitación y actualización han probado ser más relevantes para explicar las variaciones del aprendizaje escolar"⁶, no se observa con claridad la repercusión de esos cursos. Pese a que los docentes asisten regularmente a ellos, siguen presentando resistencia al cambio o falta de apertura para instrumentar técnicas de enseñanza.

Otras problemáticas relacionadas con el desempeño docente son:

⁶ En Latapí, *op. cit.*, p. 74.

1. La inadecuada distribución de tiempos y sobrecarga de actividades no académicas a consecuencia del enorme aparato burocrático.
2. La falta de perfiles de desempeño tanto del docente como de sus supervisores.
3. Rezago salarial como consecuencia de la política de austeridad, además de la falta de democracia al interior del SNTE, organización cuya estructura burocrática durante mucho tiempo influyó en la determinación de políticas públicas obedeciendo a intereses creados.

En el panorama educativo, al término de este periodo se reconocen las directrices de la política educativa que observa continuidad para el inicio del siguiente periodo presidencial. Los programas realizados fueron ambiciosos en sus planteamientos, pero poco efectivos en la profundidad de sus cambios para lograr sus objetivos.

2.2. La influencia de organismos internacionales

Una de las principales funciones del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) consiste en el asesoramiento para desarrollar políticas educativas adecuadas a las características de los diferentes países, cumpliendo además la de "imponer...los intereses transnacionales a nivel planetario, mientras no se haya institucionalizado aun la sociedad política definitiva de la de la burguesía mundial"⁷, como verdadero objetivo normativo que le permite determinar la orientación del gasto de sus préstamos en los países deudores.

⁷ Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*, México, De. Joaquín Mortíz, 1996, 2ª ed., p. 64.

La razón de dichas recomendaciones para modificar la política educativa se relaciona con el propósito de lograr un nivel adecuado de competencia internacional con la consecuente necesidad de invertir en educación, capacitación, ciencia y tecnología. Además atiende la estabilización económica y política, ésta última por la vía de la democratización, facilitando la gestión educativa y mejorando la utilización del financiamiento. Favorece la educación bilingüe e intercultural, para competir con cierta ventaja en los mercados internacionales. Promueve la internalización de los sistemas de comunicación como vía para afianzar la integración regional.⁸

Por lo anterior el BM reconoce la importancia de la inversión en educación con dos propósitos fundamentales: los beneficios que genera por sí misma en la esfera social y, sobre todo, como elemento clave del éxito de las inversiones en otros sectores económicos.

El BM y el FMI para el otorgamiento de créditos emite las siguientes recomendaciones, sirviendo como eje de las modificaciones que pretenden mejorar la educación primaria. En el caso de México, quedan plasmadas en el Programa de Modernización de la Educación Básica. Se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Reorientación del gasto educativo.
- Reforma curricular.
- Actualización docente.
- Incremento del tiempo de instrucción.
- Nivelación de insumos.

El ajuste del currículum propuesto en planes y programas se ha convertido en un rubro prioritario para el BM. Esto se demuestra por el incremento en la asignación de

⁸ De UNESCO. *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*, Santiago de Chile, 1993, citado por

presupuesto para la elaboración de textos escolares, con anterioridad al año 1978 representaba el 10% de los proyectos financiados del sector educativo. Para 1990 asciende al 66%.⁹

“(Esta)... propuesta de privilegiar el texto escolar se basa en dos tesis... a) ... constituyen en sí mismas el currículo efectivo, y ... b) (son) un insumo de bajo costo y alta incidencia sobre la calidad de la educación y el rendimiento escolar”¹⁰

Desafortunadamente el BM se preocupa más por la actualización de los docentes en servicio, que por su formación inicial al calificar a aquella como “más determinante” en el desempeño del alumno, con lo que no se atienden paralelamente ambos aspectos, tan importantes en la innovación de estrategias de enseñanza.

Para ejemplificar esto, baste revisar el destino de préstamos en estos rubros: en 1970 los proyectos financiados del BM para formación docente representaban el 49% y el 35% para la actualización de docentes en servicio; en los años 90 esta tendencia se invierte, correspondiendo el 39% a formación mientras que la capacitación se incrementa al 65%.¹¹

Sin embargo, no existen evidencias de que esta tendencia presente ventajas comparativas al privilegiar a la primera, ya que ambas son etapas de un mismo proceso en el desempeño docente, por lo que deberían necesariamente atenderse a la par.

Otro aspecto relacionado con los maestros es el referente a la recomendación de instrumentar programas de estímulos para contrarrestar la falta de compromiso a su labor, reflejados en la baja asistencia y deserción de los maestros, así como en la conveniencia de

Chomsky y Dieterich, *idem*.

⁹ Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial*, Argentina, Miño y Dávila eds., 1997, p. 111.

¹⁰ *Idem*, p. 110.

disminuir sus cargas de trabajo administrativo. La realidad rebasa este último aspecto, ya que son diversos los programas colaterales en los que deben participar: desayunos escolares, censos, campañas diversas (entre las que destacan las de salud y medio ambiente), entre otros, que restan tiempo a las actividades eminentemente pedagógicas.

El rubro de incremento del tiempo de instrucción se refiere a establecer y controlar el tiempo fijo del calendario escolar como factor de incidencia directa en la eficacia educativa

Esta medida se respalda en tres aspectos:

1. Prolongación del ciclo escolar.
2. Establecimiento de horarios flexibles de acuerdo con las necesidades regionales.
3. Propiciar las tareas en casa.

El BM señala la necesidad de prever formas para vigilar la asistencia regular de profesores, evitando distraerlos en asuntos administrativos, sin reconocer el bajo poder adquisitivo como factor determinante de la falta de un desempeño profesional del docente.

Dentro de las medidas para incrementar el tiempo de instrucción se sugiere aumentar el número de años que integran la educación básica, ampliando su esquema hasta 10 años con la incorporación del nivel preescolar. Este último punto se abordará con mayor detenimiento posteriormente.

La otra sugerencia del BM se refiere a incrementar las horas de instrucción y no a la de reducir el tamaño de los grupos, por considerar que no existe evidencia de que éste último repercuta en forma significativa sobre el rendimiento escolar y por la tendencia general a la disminución del índice de crecimiento poblacional, olvidando el desgaste físico

¹¹ BM, 1996 en *Idem*, p. 121.

y mental que representa para el docente atender grupos numerosos. Todo esto impide evidentemente que se presenten un par de problemas que podrían derivarse de tal reducción: mayores recursos para la construcción de escuelas y creación de plazas.

En relación con los insumos que intervienen en el aprendizaje escolar, se habla de la necesidad de compensar las carencias sociales y nutricionales de los alumnos.

El BM reconoce varios tipos de insumos:

A. Nutricional. Debido a que casi la mitad de la población presenta deficiencias, se aboca a la instrumentación de programas de desayunos o pequeños refrigerios escolares que se ajustan mejor al principio de costo-beneficio, comparándolo con la inversión requerida para ofrecer a los alumnos una comida completa.

B. Salud. Se aboca a la atención de problemas de visión, audición y parasitarios por repercutir directamente en la asistencia a la escuela y en el aprendizaje.

c. Educabilidad. Referido a la motivación y capacidad de aprender, en función del perfil educacional de la familia.

Con éste último se relaciona el reconocer la educación preescolar como medio para compensar las carencias de estimulación de los hogares, considerándola como estrategia habilitadora del éxito escolar, además de economizar los recursos infructuosos que se pierden por la reprobación y deserción escolar en primaria. Por ello la justificación de este nivel educativo se determina en función de los requerimientos de la misma escuela primaria y no como respuesta a las necesidades de los alumnos o de la misma sociedad, caracterizándolo como periodo de extensión previo a lo escolar y no como una etapa fundamental del proceso educativo.

En general, la visión del BM se inscribe en una lógica economicista, cuya pretensión es obtener el mayor beneficio del gasto educativo, siempre bajo en nuestro país. Al respecto no hubo ninguna sugerencia institucional que tratara de resarcir esa carencia.

En el siguiente punto avanzamos sobre los documentos en los cuales se aprecia esta visión del BM. Tal visión fue compartida en México por los responsables de la política educativa.

2.3. El Plan Nacional de Educación:

la vinculación entre la educación y la productividad

En el proyecto educativo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reconoce a la educación como “un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad”.¹²

Los propósitos que se plantean en general son dos:

1. Vincularse a la productividad buscando “...una nueva concepción que acepta su función esencial en torno al edificio educativo y también en la realidad productiva de la nación”¹³, además de precisar: “corresponderá al sector educativo hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y la formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerador”.¹⁴
2. Beneficiar a la sociedad. Sin embargo al respecto no son tan específicas las acciones ni se delimita en qué consisten dichos beneficios para todos los sectores sociales. Es por ello que las acciones se encaminan a cubrir el primer aspecto más que el segundo.

¹² Salinas de Gortari, Carlos, *Discursos de presentación del Programa de Modernización Educativa 1989-1994*, p. I.

¹³ *Idem*, p. VII.

Del diagnóstico educativo sobresalen los siguientes retos a enfrentar por la modernización:

a) La calidad. Aun cuando este término es empleado de manera constante en el desarrollo del programa, no llega a definir su conceptualización dentro del mismo. Sólo señala que la característica distintiva de la educación moderna debe ser la calidad y la vincula a la posibilidad de dar respuesta a los requerimientos sociales y económicos. Pretende resolver el problema de la eficiencia terminal por ser uno de los más graves que enfrenta el sistema educativo ("sólo el 54% de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años").¹⁵ A pesar de que prácticamente se ha logrado cubrir la demanda en educación básica (refiriéndose únicamente a la primaria) no se ha garantizado la permanencia de estudiantes en este nivel educativo. Dicho aspecto se vuelve prioritario si tomamos en cuenta que se reconoce a la primera como nivel terminal para un sector importante de la población y que, por lo tanto, debe encontrar en ella los elementos y herramientas que le permitan insertarse en la vida productiva de la sociedad.

b) La vinculación con el desarrollo científico y tecnológico. Este elemento está relacionado con la posibilidad de que México, en un futuro próximo, pudiera producir innovaciones tecnológicas y de acuerdo con ello se priorizara la educación superior con la consecuente inversión en ella. Prácticamente se pretende cubrir el desfase vivido entre lo aprendido en la escuela y los requerimientos del mercado laboral para emplear a los egresados que se incorporan sin estar cabalmente calificados, si tomamos en cuenta que la mayoría de los alumnos no llegan a cursar al menos una carrera técnica o a nivel superior. Por lo tanto evidentemente también hay que considerarlo como un reto.

¹⁴ *Idem*, p. 11.

c) Consolidar la secundaria como nivel terminal. Por la misma crisis económica cada vez son más los niños en edad escolar que se ven obligados a emplearse; la secundaria no responde a las expectativas sociales ni productivas; no se ha unificado el plan de estudios del nivel ni muestra articulación con los otros niveles; la absorción de egresados de primaria ha disminuido en los últimos años de 89% a 83%; y además la eficiencia terminal de secundaria también es baja.¹⁶ Según el programa estas deficiencias no ofrecen a los alumnos una cultura tecnológica y “ha disminuido su capacidad como medio de movilidad social”,¹⁷ es decir de incorporarse al mercado de trabajo.

Según el Plan, las características que supone deberá cubrir la educación básica serán por lo tanto los siguientes:

- Que sea de calidad, reflejada en la eficiencia terminal democrática.
- Nacionalista, al ser acorde al “proyecto general de nación” entendido como su proyecto económico de desarrollo.¹⁸
- Popular, al garantizar el acceso a los diferentes niveles de la educación básica, pero solo de la población demandante y no de la potencial (lo cual garantizaría que realmente no quedara ningún niño sin escuela).
- Vinculada a los avances científicos y tecnológicos y al aparato productivo. Este aspecto conlleva a un mayor acercamiento a empresarios para atender a las necesidades de calificación de la mano de obra ya que el mismo programa reconoce la pertinencia de atender los requerimientos regionales.

¹⁵ *Idem*, p. 8.

¹⁶ 25% del total no concluye en los tres años reglamentarios, Cfr. *Programa*, pp. 37-38.

¹⁷ *Idem*, p. 38

Con lo anterior se puede observar que el proyecto de modernización educativa da mayor peso a los aspectos de vinculación al desarrollo productivo que a aspectos formativos de la cultura general, al no incluir cuáles valores se formarán en los alumnos para su incorporación a la vida social a excepción de los de la productividad.

Dentro de las acciones a emprender se observa como prioridad la racionalización de recursos en forma congruente con el proyecto económico del país y de la misma crisis: no se pretende invertir más para mejorar la calidad de la educación; en lugar de ello plantea la reorientación del gasto hacia aquellos aspectos que se consideren prioridades, por lo que en este programa no se busca una atención equilibrada entre todos los niveles que integran el sistema educativo sino únicamente en dos rubros: la primaria y el magisterio. Este esfuerzo pretende responder a los requerimientos del país sin que la educación sea totalmente responsabilidad del Estado, ya que la comparte con todos los actores sociales involucrados, reconociendo dentro de éstos a los docentes: "...la modernización educativa... sobre todo, requiere una participación sin precedente del magisterio", y justifica su participación en el proyecto educativo a través de la consulta educativa.¹⁹

En cuanto a la primaria habría que analizar su función y articulación con los otros niveles educativos. Si partimos de la aceptación y reconocimiento de que la educación básica es el nivel terminal para una parte importante de la población escolar, no resulta raro que el programa afirme al respecto:

¹⁸ El discurso político presenta el proyecto del Estado como proyecto de nación, como si ambos fueran lo mismo. Este argumento de identidad es un elemento que brinda cohesión y aceptación social. Cfr. el trabajo realizado por Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996, 2a ed.

“La educación primaria es el centro prioritario de atención del nuevo modelo educativo, ... (es) el elemento en torno al cual giran las ambiciones de una educación de calidad ... y un cambio que posibilitará nuestras metas de crecimiento con equidad”.²⁰

En torno a esta idea, la educación preescolar es vista como un elemento nivelador de las condiciones de ingreso a la primaria; sin embargo, se propone el objetivo de atender a la población demandante y no a toda la población potencial. Aun cuando se reconoce su influencia como programa preventivo para disminuir el índice de reprobación en los primeros dos años de primaria, por brindar al niño la estimulación y familiarizarlo con el tipo de trabajo a realizar; no considerarlo como nivel obligatorio de cursar denota la poca importancia que se le otorga.

Como objetivos fundamentales se plantean el fortalecimiento de la identidad nacional y de los valores culturales, sin corresponder con los objetivos propuestos para la primaria, con lo que no se lograría una adecuada articulación de los propósitos de ambos niveles educativos. Otro aspecto que incide en este último punto es la coexistencia de varios modelos de educación preescolar dentro del sistema educativo, además de que se pretendía en ese momento la expansión del servicio con una mayor participación comunitaria, por lo que resulta contradictorio buscar una educación de mejor calidad sin contar con el personal suficiente ni en cantidad ni en preparación.

¹⁹ S.E.P. *Programa de modernización educativa.*, p. IV

²⁰ *Idem.* p. VI

a mencionar los mismos aspectos: el artículo 3° como sustento, la atención a la demanda como reto de la educación (refiriéndose solamente a la primaria) y la calidad entendida como eficiencia terminal. La argumentación resultó ser muy general, sin plantear claramente la incidencia de la participación social o de otros requerimientos de la sociedad, diferentes al marco de la globalización (por ejemplo a la manera de cómo lograr prácticas democráticas o los demás principios y valores que se toman como ejes del modelo). Por si fuera poco, las cuestiones de concepción de ser humano, ciencia, conocimiento y método son grandes ausencias del modelo. Finalmente sólo se justificó el cambio hacia la modernización a través de la modificación de contenidos, sin llegar a concretar una propuesta formal de profesionalización de la función docente, no obstante que en repetidas ocasiones se señaló la importancia de su participación como agente prioritario en el proceso educativo.

Si analizamos con detenimiento la política educativa de este primer periodo del sexenio, podemos establecer que adoleció de un elemento indispensable dentro de la planeación estratégica, que no le permitió instrumentarse como un proyecto sólido: si bien se trató de establecer consenso con las consultas de 1990, no se permitieron los espacios de negociación con argumentos y establecimiento de acuerdos con uno de los principales actores involucrados y que podía ofrecer una fuerte resistencia a los cambios proyectados: el SNTE. La “prueba operativa” y el Modelo mismo fueron severamente cuestionados por la opinión pública, por diversos especialistas y rechazada por el sector magisterial. En consecuencia, la prueba fue suspendida y el titular de la SEP, Manuel Bartlett, presentó su renuncia en enero de 1992, para dar paso a un conspicuo representante de la facción política de la burocracia gobernante, Ernesto Zedillo Ponce de León. Con él comenzaría un

En lo relacionado con la primaria, aparte de lo ya mencionado se puede resaltar que en su idea de vincular a la ciencia y la tecnología buscando su articulación para el desarrollo del país, lo reconoce como suficiente para ser nivel terminal:

“Aconseja también hacer de la primaria, por su calidad y eficiencia, un ciclo de estudios suficiente para que los futuros ciudadanos alcancen una firme formación personal que les permita optar... por estudios ulteriores o por ingresar al trabajo con un nivel de vida digno”.²¹

Un aspecto relevante para este nivel es que se plantean programas compensatorios que permitan reducir los índices de deserción y reprobación.

En cuanto a la secundaria le asigna la función de profundizar los aprendizajes de la primaria y de preparar al alumno para la vida productiva. También se pretende la unificación del plan de estudios.

En las principales líneas de política educativa de las instituciones financieras internacionales, se propone una educación más comprometida con el proyecto “de nación”. que debe entenderse como el proyecto de la élite dirigente. Se habla de fundamentarla en el nacionalismo cuando las políticas de tales instituciones tienden a afectar la soberanía de las naciones. Se maneja la necesidad de enlazar la escuela con la productividad, como si los valores humanos (no materiales) hubieran perdido vigencia en las sociedades actuales. Se repara en las deficiencias de la educación con el fin de desacreditar las políticas de antaño, para justificar medidas técnicas que aparentemente permitirían superar los problemas. En suma, las sugerencias del Banco Mundial apuntan hacia la transformación de la educación

²¹ *Idem*, p. 9.

no en sentido humanista sino con un supuesto sentido de “beneficio social”, regido por la eficiencia, la calidad y la productividad.

Esto se aprecia con claridad en la concreción de la política educativa en nuestro país en el sexenio 1988-1994.

2.3.1 Principios rectores del Modelo Pedagógico

Dentro del proyecto educativo del sexenio salinista se pueden distinguir dos momentos. En este apartado se analizará el primero que corresponde al “Modelo educativo” elaborado por CONALTE en 1991. La propuesta de la modernización se expresa en dos documentos: “Hacia un nuevo modelo educativo” y “Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria”. Ambos suponen la concreción de las inquietudes de docentes e investigadores, así como de otros grupos interesados a través de su participación en foros de consulta. Pero el modelo presentó deficiencias que evitaron se contara con una orientación precisa.

El modelo estuvo centrado en la implantación de nuevos contenidos en los planes de estudio con la instrumentación de mecanismos de evaluación y seguimiento. Sin embargo, no deja de llamar la atención la falta de sustento al argumentar dicho cambio: “Esta exigencia resulta aun más perentoria si se toma en cuenta que los planes y programas vigentes en nuestro país fueron elaborados hace casi dos décadas”,²² como si sólo el transcurso del tiempo tuviera mayor peso que la realización de una evaluación de tales programas, justificando el hecho de no realizarla por la presunta dificultad del enfoque:

²² CONALTE, *Hacia un nuevo modelo educativo*, SEP, 1991, p. 23.

“...no es fácil evaluar formalmente en conjunto la reforma de 1972-75, dado que su enfoque central no ofrece parámetros globales para medir sus logros”.²³

El cambio se justifica en el requerimiento social de integrarse a la globalización, tomando también como indicadores fundamentales los índices de reprobación y deserción.

A pesar de que se afirma que el modelo se constituye con elementos filosóficos, teóricos, políticos, procesuales y evaluativos, éstos no son tan claramente definidos como debiera esperarse. Al identificar el aspecto filosófico con el artículo 3º constitucional en cuanto al desarrollo de la identidad nacional, democracia, solidaridad, justicia e igualdad, lo limita al marco normativo, ya que no expresa la concepción de individuo, ciencia y conocimiento, lo cual denotaría una postura filosófica. Al respecto también se ha señalado: “En general, el discurso explicativo del llamado componente filosófico, se trata más bien de un discurso ideológico en donde se trata de justificar una manera de concebir la realidad social del país”.²⁴ Aun cuando lo menciona como uno de sus componentes, no contiene una línea teórica de filiación con el que se identifique.

En relación con el ámbito político, el modelo es presentado como fusión de los dos elementos anteriores, mencionando que:

“...arranca desde el momento en el que se plantea la necesidad de revisar y reorganizar todo el proceso y sus componentes ... su formalización en dicho modelo es como un capítulo que quiere recoger todo lo anterior y convertirlo en decisión y práctica en situaciones históricas concretas”²⁵

²³ *Idem*, p. 22.

²⁴ Reyes Esparza, Ramiro, “Reflexiones sobre el modelo educativo”, en *Cero en conducta*, Núm. 26-27, 1991, p. 12.

²⁵ CONALTE, *op. cit.*, pp. 106-107

Según las autoridades gubernamentales, los “Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria”, no deben confundirse con perfiles de egreso ya que éstos últimos corresponden a conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas a adquirir. En cambio, los primeros son perfiles de desempeño social. Sin embargo, conllevan la direccionalidad de los fines de la educación bajo los principios de identidad nacional, justicia, democracia y soberanía, y el desarrollo del individuo se orienta a estimular su capacidad creativa, dominio del lenguaje y de metodologías de ciencia y tecnología.²⁶

Dos cambios importantes que se introducen con los perfiles son: el primero, relacionado con los contenidos pues se da prioridad a las actividades, métodos y destrezas en los que se utilizan los conocimientos, que a éstos últimos por sí mismos; el segundo se vincula con el desempeño docente al otorgarle un papel fundamental, considerándolo actor relevante, por lo que se le exige superar inercias y resistencias al cambio.

Al definir la educación básica como la meta prioritaria, se enfoca exclusivamente a la primaria en cuanto a garantizar, además del acceso, la permanencia en el nivel, dejando de lado los de preescolar y secundaria, aun cuando se desarrollan éstos en los perfiles de desempeño. Al referirse a la calidad en educación básica se le identifica con la elevación del nivel de eficiencia terminal y las acciones y orientaciones se abocan a este principio.

En lo procesual el documento citado hace referencia a que en 1989-90 se realizó la consulta nacional educativa respecto a contenidos, métodos, sistema educativo y participación social. Posteriormente, para proponer el ajuste a los planes y programas ya

existentes y definir las características de los nuevos, se realizaron diferentes acciones que tuvieron la finalidad de recoger la experiencia magisterial, estableciendo diversos foros para dar a conocer los modelos, objeciones y resultados para establecer los ajustes y características del nuevo modelo pedagógico.

Sin embargo, a pesar de la insistencia en

“la necesidad de no perder de vista que los contenidos del programa deben conceptuarse como elementos que introduzcan en el alumno procesos de análisis, síntesis, inferencias, reflexión, socialización y sobre todo, el desarrollo de una corresponsabilidad -entre alumnos y docentes- en el proceso de aprendizaje y en la evaluación”²⁷

Esto no se logró y se tradujo únicamente en una disminución de las cargas de contenidos informativos para los tres niveles de educación básica en el ciclo escolar 1990-91.

El modelo se caracterizaría por los criterios de pertinencia a la realidad concreta del alumno; flexibilidad ante las condiciones regionales; pluralidad en cuanto a la interpretación del entorno y el mundo; y respeto a la integridad de la personalidad e intereses de los educandos. Se pondría en práctica como ensayo en la llamada “Prueba operativa” ya que estaba considerada como una estrategia gradual de cambio.

²⁶ CONALTE, *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria 1989-1994*, México, 1991, p. 28.

²⁷ *Modernización educativa. Ajuste de programas*, SEP, 1990, p. 13

Dicha prueba operó en los tres niveles educativos, pero los planteles que participaron en el plano nacional apenas representaron 0.24% de las 142 721 que existían en el país.²⁸

La prueba pretendía conjuntar la experiencia docente en relación a:

- Organización y administración escolar.
- Operación de consejos técnicos.
- Organización de clase y participación de los alumnos.
- Programas de estudio y material de apoyo.
- Relación entre escuela, padres de familia, maestros y alumnos.
- Recursos.

2.3.3. Los resultados de la primer política educativa del sexenio

En la evaluación del Modelo Pedagógico se detectaron como problemáticas importantes la falta de asesoría adecuada y de congruencia en la pretensión de aplicar pruebas estandarizadas con la libertad de trabajo del docente, además de las deficiencias en cantidad y distribución de materiales. Asimismo no se llegó a hacer explícita la manera de lograr la articulación de los niveles educativos ni de alcanzar un equilibrio entre los aspectos que constituyen el desarrollo integral del educando.

Para tratar de subsanar estas deficiencias CONALTE convocó a una consulta en la cual se analizara el modelo pedagógico y se garantizara la participación social. Se volvió

²⁸ Cfr. CONALTE, *op. cit.*, p. 53.

auténtico proceso de reforma del sistema educativo, aunque no para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino más bien para ajustarlo a los requerimientos del proyecto económico y político del Estado.

CAPITULO III

CAPITULO III

LA DEFINICION DEL CAMBIO EDUCATIVO: EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA

El primer programa de modernización del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, analizado anteriormente, se caracterizó por algunos elementos importantes que influyeron en su falta de concreción. En primer término, pretendió justificar el cambio de orientación de la política educativa a través de consultas nacionales. En segundo, buscó continuar con el trato que tradicionalmente había sido de sujeción autoritaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sin mostrar una clara voluntad de negociación. Por otra parte, el corporativismo estatal no dejó de ser rasgo peculiar de esta organización.

Finalmente se puede señalar que la propuesta curricular no contaba con una estructura lo suficientemente sólida en cuanto a la orientación pedagógica que la sustentara.

Evaluado desde esta perspectiva, es justificable que se tomaran las decisiones que permitieron arribar a un proyecto modernizador de mayor fuerza y claridad. Ubicado en

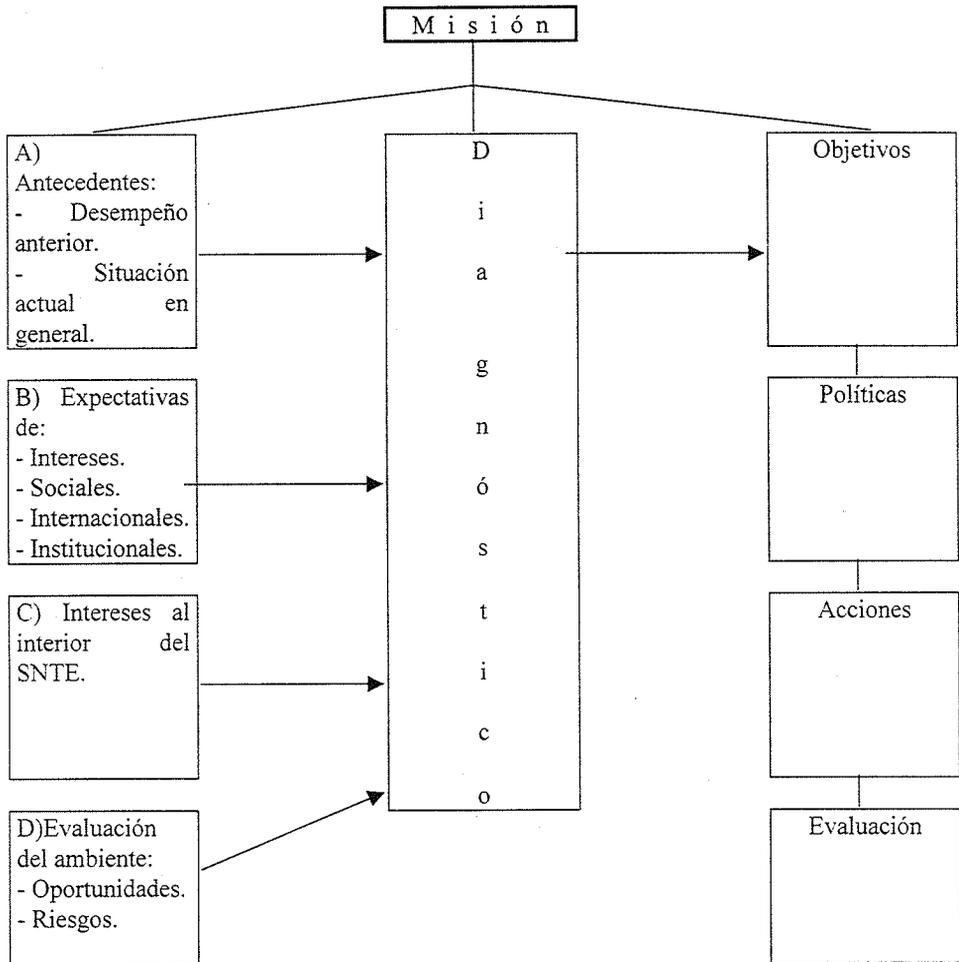
un enfoque de planeación estratégica, dicho proyecto se concretó en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el cual se analizará tomando como base los elementos que propone Steiner.¹

3.1. Un plan estratégico modernizador: el ANMEB

La modernización educativa entendida como plan estratégico define las políticas a seguir a partir del establecimiento de una misión general del proyecto. En el caso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la misión está orientada a elevar la calidad de la educación básica haciéndola competitiva.

¹ Steiner, George A., *Planeación estratégica*, México, CECSA, 1999, 24ª reimp., pp. 23 y ss.

Esquema de análisis



La integración del diagnóstico es una fase primordial dentro del enfoque estratégico ya que no se queda en la simple proyección de tendencias, partiendo de un análisis retrospectivo. Más bien existe la intención de diseñar un futuro con una visión de planeación a largo plazo. En éste se aprovechan tanto los avances tecnológicos como de flujo de información dentro de un sistema integral y sobre todo más competitivo.

En primer término se cuenta con la información de archivo, que se refiere a la situación pasada y actual en general de la educación básica, en los rubros de calidad, deserción, recursos y eficiencia, y que en el presente trabajo se abordaron en el capítulo II.

El ANMEB retoma las expectativas propuestas en las recomendaciones emitidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (también analizadas en el capítulo II), resumidos en los siguientes aspectos: una reforma curricular consistente en el regreso a los contenidos básicos, la actualización de los docentes como elemento primordial, aunado a la nivelación de insumos y el incremento del tiempo de instrucción.

Las influencias del extranjero expresan responsabilidades socio-económicas y pueden derivar en una legislación que las respalde, como veremos que ocurrió en el capítulo IV de este trabajo.

Los intereses institucionales se manifiestan en varias líneas, una de ellas es la descentralización que, a pesar de los intentos realizados desde el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) no se lograba concretar, buscando la modernización de la administración pública bajo principios de racionalidad y eficiencia, con la consecuente racionalización de los recursos de todo tipo.

Otra línea corresponde a elevar la calidad educativa, orientando al sistema a mejorar la eficiencia terminal y a adaptarse a las necesidades de calificación de mano de obra, convirtiendo a la educación más en una capacitación para el trabajo que en una que responda auténticamente a los requerimientos sociales.

El tercer aspecto de las expectativas está compuesto por los intereses sociales, que en nuestro caso recuperan la cada vez mayor exigencia de participación social en general y de las iglesias en forma especial (inciso B del esquema de planeación).

En relación con los intereses al interior de la educación básica (inciso C) se analizarán aquellos expresados por el SNTE. En páginas anteriores se señaló cómo el SNTE contribuyó a la ineficacia del "Nuevo modelo educativo" por las resistencias en la base del magisterio y de la misma organización. Más adelante se destaca la renovación de las relaciones SEP-SNTE, que permitieron mayor viabilidad al proyecto. En relación con el personal docente, aunque el programa de Carrera Magisterial se observó como una forma de control del rendimiento académico, finalmente represente un aliciente económico que paulatinamente fue aceptado por la mayoría.

El cuarto elemento consiste en la evaluación del ambiente, lo cual permite identificar cursos de acción alternativos a la proyección de tendencias y que posibilita en su momento evitar posibles oposiciones. Dentro de esta evaluación del ambiente también se ubica la imagen pública, que en el caso de la educación básica en general, era considerada deficiente y la labor magisterial contaba con poco reconocimiento social.

De ahí que se presenten los retos que deberá enfrentar el proyecto pues modernizar implica incorporar a la cultura popular los valores de la sociedad occidental industrializada: productividad, eficiencia y calidad. Por ello, en parte, dentro de este aspecto se reconocieron problemas tales como la actualización docente, en la que se admite su difícil situación en diferentes planos: la poca eficiencia de las escuelas normalistas y su mala situación operativa; la falta de investigación y de profesorado calificado; el que no se observen cambios importantes con el nivel de licenciatura; el problema de la nivelación de los docentes en servicio (a pesar de que la Universidad Pedagógica Nacional había operado tres planes de estudio -1975, 79 y 85-, ninguno de ellos logró resolver el problema); por

otro lado, la actualización mediante cursos a los docentes en servicio no había logrado vincularse a sus requerimientos para mejorar en la práctica.

Estos 4 rubros proporcionan un flujo de información que permite integrar el diagnóstico, articulándolo con la misión general del plan. A partir de ambos se establecen los propósitos, entendidos como políticas amplias, así como las líneas de acción alternativas. En la nueva política educativa (la impulsada por Ernesto Zedillo, el nuevo titular de la SEP en 1992), las dos líneas estratégicas planteadas para la educación básica son: la educación para el trabajo y la actualización docente, las cuales denotan los propósitos y acciones propuestos para la educación básica bajo la concepción de la productividad y la calidad en el trabajo del magisterio.

Los objetivos propuestos en este rubro se orientan al fortalecimiento de la formación y actualización, así como a la modernización académica y administrativa de las instituciones de educación normal, tomando como eje fundamental a la UPN. También se reconoce la necesidad de aumentar la matrícula de profesores.

La evaluación al desempeño docente se instrumenta como un medio para controlar el rendimiento académico. Esta medida será puesta en práctica al entrar en vigor el programa denominado "Carrera Magisterial", el cual representa incentivos económicos para los docentes a cambio de mejorar su trabajo cotidiano.

Normativamente el plan define su posible alcance: todo el nivel básico. En cuanto a los resultados que persigue se destacan tres aspectos, a saber: atender la participación social, lograr la vinculación con el mercado y elevar la calidad. Estos aspectos

se expresan formalmente en el Acuerdo como los retos actuales de la educación, que son: la deserción, la calidad, la centralización y la revalorización de la función magisterial.²

Esta misma normatividad fortalece las potencialidades y ayuda a modificar las debilidades internas. Se desarrolla a través de planes detallados de mediano alcance. Dichos planes exponen de manera clara sus objetivos y las acciones generales del plan en su conjunto. Así, en el Acuerdo se orientan a dos rubros: la evaluación del desempeño docente y la reforma curricular. Las tres líneas estratégicas que marca el ANMEB son: reorganización de contenidos y materiales; reorganización del sistema educativo; y revaloración social de la función magisterial. Los objetivos que se plantean en estas vertientes se señalan a continuación.

En la reorganización del sistema educativo son:

- Consolidar el federalismo.
- Promover una nueva participación social.

En la reformulación de los contenidos y materiales educativos:

- Promover habilidades básicas de lectura, escritura y matemáticas.
- Que el alumno adquiera conocimientos suficientes de las dimensiones natural y social.
- Comprensión de principios éticos y aptitudes de participación creativa para la sociedad moderna.

La tercera corresponde a revalorar la función del maestro.

En las siguientes líneas se presenta cómo se fueron dando las acciones para concretar este plan modernizador.

² ANMEB, México, SEP, 1992, pp. 4-7.

3.2. Renovación de la relación SEP-SNTE

En el segundo capítulo se hizo un bosquejo del contexto general de principios del periodo 88-94, el cual explica hasta cierto punto la desatención que recibió el sistema educativo en ese tiempo. Lo que viene a modificar esta situación es la formulación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). A diferencia del programa anterior, el Acuerdo se presenta como un proyecto mejor articulado, estructurado a partir de tres líneas estratégicas.

- La federalización del sector político-administrativo.
- La carrera magisterial y la revaloración del docente.
- Las reformas curriculares.

En estos aspectos se incorporan gran parte de las propuestas emanadas del SNTE por lo que el acuerdo lo reconoce efectivamente como uno de los actores de negociación más importantes. Esto le permite comenzar en forma decisiva la descentralización que ya tenía 20 años como proyecto, siendo aceptada como federalización por el sindicato.

El desmembramiento de la organización sindical fue una preocupación constante para la dirigencia y sus bases. Sin embargo, el panorama no fue tan negativo a la hora de firmar el Acuerdo pues hubo un compromiso de parte de los gobernadores de la entidades de la república de reconocer el carácter nacional de la organización sindical.

Otro proyecto importante que logra negociarse con el acuerdo es la modificación de la relación laboral ya que ahora, en lugar de regirse por reglas colectivas, una parte importante se hace diferenciada e individualizada con la instrumentación de la

evaluación del docente (a través de concursos) dentro de un sistema de escalafón horizontal denominado carrera magisterial.

3.2.1. El SNTE y la federalización de la educación

La perspectiva oficial de la modernización considera la educación como pilar del desarrollo del país, capaz de impulsar la capacidad productiva. Para lograrlo propone una reorganización del sistema educativo basándose en dos elementos principales: por un lado, el reconocimiento de los equívocos de la centralización y, por otro, aceptando la mala calidad educativa.

Con respecto a la primera, cabe mencionar que los intentos de descentralización tuvieron cierta continuidad desde 1978 con el programa de "desconcentración administrativa" de la SEP. Esta no fue suficiente para evitar que para 1982 alcanzara dimensiones impresionantes:

"la Secretaría estaba dividida en 7 Subsecretarías, 44 Direcciones Generales, 304 Direcciones, 1 Auditoría General, 1 Oficialía Mayor, 31 Delegaciones Estatales y 60 instituciones coordinadas, conformados con casi 600 empleados y más de 10,000 funcionarios"³

Este enorme aparato burocrático se caracterizó por la duplicidad de funciones, competencia por los recursos entre los diferentes programas, deficiencias en la comunicación y poca relación con la comunidad, además de contar con una organización sindical fuerte que tradicionalmente se había opuesto a las políticas descentralizadoras.

³ Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE-FCE, 1996, 1ª reimp., pp. 293-294.

Si en el ámbito federal la política del Estado estuvo encaminada a resolver los problemas acarreados por las políticas estatistas de gobiernos anteriores, en el ámbito educativo también se trató de solucionarlos. No pocas dependencias gubernamentales compartían los problemas de las empresas paraestatales: ineficiencia administrativa, funcionamiento improductivo, burocratismo, corrupción y organizaciones sindicales que basaban su existencia justamente en esas condiciones. Según el gobierno, la mejor forma de modernizar a las dependencias fue el establecimiento de la racionalidad administrativa, la descentralización, el combate a la corrupción, el establecimiento de programas de fomento a la productividad y la renegociación de las relaciones con las dirigencias sindicales respectivas.

En el caso de las paraestatales el camino fue más fácil: venderlas a la iniciativa privada. Pero con la SEP, ante la imposibilidad de la privatización, la modernización implicó en los hechos la profundización de la descentralización, la creación del programa de estímulos al magisterio (denominado carrera magisterial) y la renegociación de las relaciones con el SNTE, cuyo camino ya había sido allanado de un obstáculo primordial: la dirigencia sindical de Carlos Jonguitud Barrios y “Vanguardia Revolucionaria”. De tal suerte que las políticas estatales globales se reprodujeron en el ámbito educativo.

3.3. La política neoliberal en la educación básica: el ANMEB

3.3.1. La participación del SNTE

Si bien el SNTE se ha caracterizado como elemento corporativo del gobierno, su dirigencia constituía un grupo de poder importante, pues de alguna manera influyó en que los proyectos de modernización y descentralización no llegaran a concretarse. Por un lado, se dieron importantes movilizaciones magisteriales motivadas por los bajos salarios, los cuales para 1989 habían perdido el 30% del poder adquisitivo real comparado con el de 1984. Curiosamente estas movilizaciones contribuyeron de manera involuntaria a presionar en el mismo sentido del gobierno a principios de sexenio: terminar con el poderío de algunos líderes sindicales (manifestado con el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", el dirigente de los petroleros); en el caso del magisterio llevó a la destitución de Carlos Jonguitud Barrios como líder vitalicio de "Vanguardia Revolucionaria". Ambos eran representantes del corporativismo estatal más anacrónico y, por tanto, opuesto a cualquier tipo de modernización, en especial la que tiene que ver con la de terminar con prácticas sindicales clientelares.

Este factor facilitó la negociación al crear cierto nivel de tensión entre autoridades y sindicato avanzando hacia la conciliación y en el sentido de aceptar un programa a tono con el proyecto educativo del régimen.

Prueba de ello fue que a pesar de los elementos favorables para un cambio de modelo educativo presentados desde el inicio de gobierno de Salinas (como el hecho de que la educación apareciera como prioritaria desde el plan nacional de desarrollo; el

establecimiento de consultas de participación social; y el aumento de la inversión en educación), ninguno de ellos se llegó a consolidarse con el proyecto del "Nuevo Modelo Educativo" propuesto durante el periodo que Manuel Bartlett estuvo al frente de la SEP. Al respecto Aurora Loyo señala como factores contribuyentes al fracaso el hecho de que éste funcionario provenía de la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, desconocía la problemática educativa.⁴ Aun cuando hubo especialistas de educación a su alrededor, su participación no fue determinante. Además de que se trató de imponer el cambio de manera autoritaria y sin gran consistencia metodológica. El SNTE respondió con una propuesta formal de cambios mejor sustentada que los Perfiles de Desempeño. Asimismo se preparó con modificaciones importantes en su estructura para enfrentar la modernización sin perder su fuerza como organización nacional.

Dichas transformaciones ocurrieron justamente unos meses antes de la firma del acuerdo, con la reforma estatutaria de 1992 . Esto permitió incorporar a la estructura organizacional del SNTE a los grupos disidentes, sujetando a su normatividad la participación dentro de las secciones de dicha organización. Los principales cambios se pueden resumir en los siguientes puntos: se introduce la representación proporcional a todos los niveles del gobierno sindical; aumenta la participación de las secciones en las reuniones nacionales; se establece el voto secreto en la elección de delgados; se crea la Secretaría de Capacitación e Investigación estableciendo el Congreso Nacional de Educación. Esta

⁴ Loyo, Aurora "¿Modernización educativa o modernización del aparato productivo? En *Revista mexicana de sociología*, México, IIS-UNAM, No. 2, 1993, pp. 339-349.

cartera permitió que el sindicato ofreciera una propuesta formal sobre la problemática educativa.⁵

Un cambio importante que permitió desligar la vida sindical de la participación política en favor del PRI fue la prohibición expresa de que los dirigentes sindicales ocuparan simultáneamente cargos de elección popular, para lograr mantener cierta autonomía del sindicato con respecto de los compromisos con el gobierno o con los partidos políticos.

Este aspecto constituye una transformación importante ya que según datos del mismo CEN del SNTE en la actualidad 138 legisladores en cámaras federales o estatales y 248 presidentes municipales provienen de esta organización.

Con estas reformas (además de la de prohibir la reelección en los representantes de escuela, secretarios generales de comité y secretario general del CEN⁶) se lograron formas de participación más democráticas en la elección de los comités ejecutivos seccionales, pudiendo participar en ellas miembros de las diferentes corrientes o grupos que afloraron luego de la desaparición de Jonguitud, dentro de un marco estatutario de regularización. Con ello se involucraron en las negociaciones esenciales con el gobierno de manera más amplia. Sobre todo si pensamos en la federalización, donde los representantes locales desde entonces pueden negociar directamente con los gobiernos de los estados.

Los cambios dieron margen de maniobra al SNTE ajustarse y enfrentar la modernización con una estructura sindical nueva y en vías de consolidación. Además de lo

⁵ Según Muñoz Armenta, Aldo "Continuidad y cambio del sindicalismo en México: el caso del SNTE" en *Revista mexicana de sociología*, México, IIS-UNAM, No. 3, 1997, p 211.

⁶ Cfr. los artículos 44, 45 y 47 de los Estatutos del SNTE.

señalado, los siguientes aspectos se mantuvieron por parte del SNTE como elementos de negociación para lograr arribar al ANMEB:

- Preservar la rectoría educativa para la federación aun con la descentralización.
- Establecer mecanismos financieros compensatorios para evitar la desigualdad en el gasto educativo de los distintos estados.
- Garantizar las condiciones laborales y derechos de los trabajadores de la educación, a pesar de la entrada en vigor de mecanismos de evaluación del desempeño docente.
- Preservar la estructura nacional del sindicato.⁷

Estos aspectos constituyen la base del argumento del sindicato para mantener la normatividad y vigilancia del proceso modernizador en el plano nacional; así como para evitar las desigualdades sociales a consecuencia de la descentralización.

Si bien el acuerdo recupera esos cuatro elementos no deja de llamar la atención la manera en que una necesidad de la administración como es la descentralización aparece como estrategia para mejorar la calidad de la educación planteando ambas como demandas sociales. Castro Obregón menciona al respecto:

“Paradójicamente, la descentralización, como tesis abstracta, era aceptada en distintos sectores de opinión, de izquierda, centro o derecha, que la consideraban como una oportunidad para incidir, en uno u otro sentido, en el ámbito educativo”.⁸

⁷ Castro Obregón, Luis "El Proceso de descentralización educativa en México" en *¿Hacia donde va la Educación Pública?*, México, Fundación SNTE, T. II, Septiembre-diciembre, 1993, pp. 305-306.

⁸ *Idem*, p. 310.

El proceso de federalización tendería a enfrentar y debilitar a la organización sindical que para 1992 agrupaba 1130 041 trabajadores⁹, lo que llevaría a transformarlo en 32 organizaciones estatales que negociarían en el plano local los derechos de sus agremiados.

Así, la descentralización es vista como un medio para evitar posibles conflictos generales en sectores relacionados con la educación, además de constituir en sí mismo un proyecto acorde con la política de austeridad en el terreno de la reducción del aparato burocrático y la optimización de recursos.

Los objetivos que se esgrimen son: mejorar la eficiencia y modernizar la administración; mejorar la gestión fomentando la participación social; y modificar el currículum adecuándola a las necesidades regionales.

Es destacable el manejo de las autoridades al negociar el proceso de descentralización bajo la forma de "federalización", la cual fue aceptada por el SNTE. Al respecto, Moctezuma Barragán señaló:

"el Acuerdo Nacional propuso llevar a cabo no una descentralización sino la federalización educativa, porque de ese modo se fortalecen tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación nacional, como la participación de los gobiernos estatales en la planeación y operación de los servicios"¹⁰

Plantear la propuesta de federalización permitió mantener el control del sistema educativo a través del establecimiento de la "normatividad" reservándolo a la Secretaría de

⁹ Según datos oficiales del SNTE Cfr. en Loyo Brambilia, Aurora, "Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes", en *Revista mexicana de sociología*, México, IIS-UNAM, No. 3, 1997, pp. 207-235.

¹⁰ En Ornelas. *Op. Cit.* p. 292.

Educación Pública: control no sólo para determinar los planes y programas, sino cualquier lineamiento en los diferentes niveles educativos.

Se debe reconocer que tampoco es completa la transferencia a los estados de todos los niveles y modalidades. ya que se mantiene el control federal de la educación tecnológica, así como de 19000 escuelas pertenecientes al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 175000 plazas de docentes, empleados y funcionarios de todos los niveles al término del ciclo escolar 1993-94.

Estos elementos abarcaron propuestas del mismo SNTE.

3.3.2. La evaluación del docente: la calificación de la "calidad" del desempeño profesional

Una línea estratégica de la modernización educativa se relaciona con el docente, reconociendo la importancia de su participación para lograr elevar la calidad educativa. El enfoque de "calidad" que propone el ANMEB parece corresponder al propuesto por Ishikawa¹¹, ya que no sólo se refiere al resultado final del proceso educativo en cuanto a mejorar la eficiencia terminal, sino que abarca también el proceso en su conjunto: la planeación, el control de costos y el personal que interviene en su desarrollo (que en el ámbito educativo está representado por los docentes principalmente). Al parecer surge de los resolutivos del Congreso Nacional Extraordinario del SNTE de 1990 realizado en Tepic, con la búsqueda de "una estrategia para impulsar la calidad de la educación básica, y al

¹¹ Ishikawa, K., "¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa", en Acle Tomasini, A., *Planeación estratégica y control total de calidad*, México, Grijalbo, 1990, p. 136.

mismo tiempo, propiciar el arraigo del maestro a sus centros de trabajo"¹². Además esta línea se retomó de la reforma estatutaria de 1992 en la que se había establecido que el sindicato buscaría definiciones normativas que contuvieran nuevos parámetros de desempeño, formación profesional, evaluación y estímulos al trabajo, de manera que se logre una estabilidad laboral con posibilidades de superación complementaria, además de "...salarios remuneradores y sistemas complementarios de pago a partir de la calidad, profesionalismo y eficiencia de cada trabajador".¹³

Partiendo del principio neoliberal que dice que los individuos tienden a realizar el mínimo esfuerzo en su trabajo cuando no existe estímulo ni retribución a su labor,¹⁴ ni condiciones salariales que le permitan dedicarse íntegramente a la docencia, se instituye un programa de estímulos para los maestros denominado Carrera Magisterial, con el propósito de "elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros".¹⁵

Con esta política se introduce un sistema de evaluación del docente de educación básica con las mismas problemáticas que implica la complejidad del proceso educativo: ser integral, sistemática y abarcadora de todo el proceso.

Dicha evaluación se ajusta a los cambios de relación laboral en las economías globalizadas al hacerse selectiva e individualizada, ya que antes los beneficios laborales y

¹² Carrión Carranza, Carmen, "Evaluación de la educación", en *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Col. "La investigación educativa en los ochenta y perspectivas para los noventa", Tomo 5, p. 299.

¹³ SNTE, *Estatutos*, artículos 200 y 202, pp. 70-71.

¹⁴ Esta idea es la que manejan neoliberales como Hayek. Cfr. Guillén Romo, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵ *Carrera Magisterial*, México, documento elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, enero de 1993, p. 2

mejoras salariales se masificaban a todo el gremio y ahora dependerán de la calificación y desempeño individual de cada maestro.¹⁶

El objetivo general de la carrera magisterial es "elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y labores docentes".

Además de éste, pretende cubrir con cinco propósitos fundamentales:

1. Elevar la calidad de la educación reconociendo y estimulando a los mejores maestros.
2. Reforzar el interés por la actuación profesional al ofrecer mejores niveles de remuneración para la mayor calidad docente.
3. Reconocer desempeño y permanencia en el servicio docente, así como la preparación académica y la asistencia a cursos de actualización.
4. Promover el arraigo profesional en el nivel educativo con el reconocimiento de aquellos docentes que prestan sus servicios en comunidades de bajo nivel.
5. Generar esquemas que promuevan una mayor participación del docente en la escuela y la comunidad, revalorando el esfuerzo y la participación social del maestro.

Para cubrirlos creó su propio sistema de evaluación (diferente a los de la Comisión Mixta de Escalafón) en el cual la actividad primordial es la labor docente frente a grupo, aunque abarca tres vertientes: docente frente a grupo, directivos y supervisores y personal de apoyo técnico-pedagógico y técnico-educativo.

La evaluación en Carrera Magisterial se integra con cinco factores, los cuales tienen los porcentajes siguientes en la evaluación global:

¹⁶ De la Garza, Enrique, *Crisis y reestructuración productiva*, México, UAM-Iztapalapa, 1989.

CUADRO 5: Porcentajes de evaluación de Carrera Magisterial

| Factor | Porcentaje |
|---|------------|
| Antigüedad | 10 |
| Grado académico | 15 |
| Preparación profesional | 25 |
| Acreditación de cursos de actualización | 15 |
| Desempeño profesional | 35 |

Se otorgó mayor valor a este último aspecto por ser el que directamente se refiere a la práctica docente frente a grupo, es decir, al proceso educativo en el aula. Asimismo, la evaluación de este rubro se compone de cuatro elementos, relacionados con todos los factores que intervienen en el proceso educativo: planeación, desarrollo, participación en la escuela e interacción con la comunidad.

La evaluación se realiza en tres momentos: inicio, mitad y final del curso. Resulta interesante ya que se cuantifican aspectos eminentemente cualitativos. Es realizada por el Organo Escolar de Evaluación (OEE), presidido por el director del plantel e integrado por los miembros del Consejo Técnico Escolar. Además de la ficha acumulativa del OEE, el docente lleva su autoevaluación, con lo que se pretende establecer consensos al realizar la evaluación al mismo tiempo de promover formas de participación más democráticas. El esquema se integra por cinco categorías, debiendo cubrir una permanencia de tres años para las categorías A y B, y cuatro años para las C y D para poder promocionarse a la siguiente, con un beneficio equivalente a 9 horas de salario para la categoría A, 8.5 para la B, 8 para la C y 7 para las categorías D y E.

La gran limitante que presenta este esquema de evaluación es que para ser aspirante a ingresar a carrera magisterial se debe contar con nombramiento de base; en caso de nombramiento provisional no debe haber titular de la plaza. El otro requisito es no haberse ausentado más de quince días en el ciclo escolar y no ser sujeto a acuerdo presidencial en este periodo.

Al ser un sistema de escalafón horizontal, se exige un periodo de permanencia frente a grupo para solicitar la incorporación y promoción en cada una de las categorías con base a la preparación académica.

CUADRO 6

Años de permanencia frente a grupo
Preescolar, primaria y grupos afines

| Preparación académica | Antigüedad | Años de permanencia | | | | |
|--|------------|---------------------|---|---|---|-------|
| | | Niveles | | | | Total |
| | | A | B | C | D | |
| Normal (plan 2 y 3 años) en zona marginada | 10 | 3 | 3 | 4 | 4 | 14 |
| | 5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 8 |
| Egresada normal(plan 4 años en zona marginada | 6 | 3 | 3 | 4 | 4 | 14 |
| | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 8 |
| Egresada de lic. en zona marginada | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 14 |
| | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 8 |
| Maestría en zona marginada | | 2 | 4 | 4 | | 10 |
| | | 2 | 2 | 2 | | 6 |
| Doctorado en zona marginada | | 4 | 4 | | | 8 |
| | | 2 | 2 | | | 4 |

Fuente: *Carrera Magisterial*, Documento elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, México, enero de 1983, anexo 4.

Debe reconocerse que carrera magisterial abre la posibilidad a los docentes para evaluar y autoevaluarse dentro de un marco comparativo homogéneo al realizarse por plantel, ante la dificultad de contar con indicadores nacionales debido a las condiciones de inequidad del país. Aun cuando no abarca de manera integral la formación de docentes, sí ha tenido un efecto favorable hacia la actualización, ya que de inmediato se mostró mayor interés por los cursos para "cubrir" los puntos de este rubro de la evaluación.

Tampoco puede perderse de vista que los beneficios salariales se dirigen a un reducido número de maestros. Baste mencionar que para la primera vertiente en 1992 sólo se otorgaron 70 mil plazas en el plano nacional, por lo que no se resuelve de fondo el problema de las bajas condiciones salariales del magisterio, al limitarse los presupuestos que se fijan para este propósito. Por ello carrera magisterial ha sido más funcional para la propaganda en favor de la SEP y el gobierno en particular, que para la mejora del nivel de vida del magisterio.

Sin menospreciar el valor de Carrera Magisterial, debe apuntarse que el programa ha afectado las relaciones laborales de manera importante. La base de los acuerdos entre el gobierno y el SNTE fue el respeto a esta organización. Pero Carrera Magisterial enfrenta al docente a las autoridades para mejorar sus ingresos. Promueve el individualismo en el desempeño profesional y aleja a los maestros de la militancia sindical. Concede mayor importancia a la actualización mediante el propio aparato de la SEP (el apoyo técnico que, conformado sin criterios eminentemente académicos en general carece de la capacidad para dar una auténtica actualización), en lugar de favorecer la formación y especialización profesional de largo plazo (por ejemplo con la realización de estudios de posgrado).

No hay que dejar de reparar en el hecho de que estas políticas de “estímulos” al trabajo docente están presentes en los diferentes niveles del sistema educativo (particularmente en educación superior). En todos ellos constituyen un mecanismo para flexibilizar las relaciones laborales, a menudo fincadas en un contrato colectivo de trabajo. Este tipo de contratación, propio de la época de las políticas del Estado benefactor, han perdido vigencia en la actualidad. Por ende, más que mostrar una preocupación del Estado por elevar el nivel de ingresos y reconocer la labor docente, es una forma de evaluar el trabajo magisterial en función de los principios de la modernización educativa.

3.3.3. La reforma curricular

El Acuerdo pretende dar respuesta de fondo a los requerimientos educativos del próximo siglo, superando las deficiencias del modelo anterior (centralización, baja calidad y eficiencia terminal, y desvinculación del mercado productivo). Trata de responder al entorno internacional en el marco de la globalización, con la consecuente necesidad de mayor intercambio de información y comunicación.

En el ámbito educativo estos aspectos se pueden traducir en la exigencia de un nivel de calidad competitivo que atienda el rezago, así como en la eficiencia de métodos de enseñanza y pertinencia de los contenidos en los planes de estudio.

En cuanto a la deficiente calidad de la educación, el acuerdo plantea el propósito fundamental de elevarla, expresando la reafirmación y el incremento del compromiso del Estado con la educación pública. El acuerdo se inserta oficialmente en el marco del llamado "liberalismo social", como estrategia que permitiría apresurar la

transformación del modelo educativo a tono con las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

Aun cuando atribuye al "liberalismo social" la posibilidad de ofrecer "...las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia"¹⁷, no se establece de qué manera se consolidará esto, ya que en general existe carencia sobre la forma de acceder a ello.

En el medio oficial a menudo se vende la idea de que "una buena educación básica" genera niveles altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola y tecnológica y mejores condiciones generales de alimentación y salud. Pero las estrategias propuestas no parecen garantizar el logro de estos propósitos.

En lo referente a la calidad, se admite que alcanzar casi el total de la cobertura no implica la eficiencia terminal de la educación, ni abatir la deserción escolar. Sin llegar a definir con claridad en el acuerdo a qué se refiere con el término "calidad", para incrementarla se menciona la existencia de dos factores que "con base en la experiencia de México y otros países" revisten mayor importancia para lograrlo: 1) los contenidos y materiales; y 2) la motivación y preparación del docente. Por supuesto, sin reconocer que ambas medidas son recomendaciones del Banco Mundial, como ya señalamos en el capítulo anterior. Además se compromete a asignar un mayor presupuesto al gasto educativo.

3.3.3.1. El predominio de las habilidades prácticas

¹⁷ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, op. cit., p. 1*

En la reformulación de contenidos se da prioridad a los contenidos básicos. Esta tendencia se ajusta en realidad a los resolutivos de la Conferencia Mundial sobre Educación de la UNESCO de 1990 (realizada en Tailandia)¹⁸, en la que se asigna como función de la escuela la de dotar de habilidades básicas al alumno para que pueda contar con otro tipo de conocimientos, desarrollando la capacidad para expresar correctamente sus opiniones en forma oral y escrita.

- Conocimientos básicos de las ciencias naturales y salud.
- De ciencias sociales, incluyendo historia y civismo.
- La capacidad de comprender y leer al menos un idioma extranjero y
- Habilidades para utilizar computadoras y equipos.
- Entrenamientos deportivos.

3.3.3.2. La organización de contenidos

El acuerdo supone dar prioridad a los tres primeros aspectos señalados más arriba, pero al cambiar de áreas a asignaturas la reforma se quedó en un simple recorte de contenidos en la mayoría de los casos.

A continuación se presentan las modificaciones curriculares realizadas en los niveles de preescolar y primaria, inscritos en la modernización educativa. El primer nivel es un caso particular pues en él la política global aparentemente no se encuentra concretada. Sin ser auténticamente reconocido como parte sustantiva del sistema, el nivel de preescolar

entró a una fase de cambios importantes, principalmente en cuanto a su plan de estudios. El método por proyectos constituye una novedosa y avanzada forma de trabajo que no existe en los siguientes niveles. Su concepción científica y humanista fomenta decisivamente la autonomía de los educandos, así como formarlos en el trabajo colectivo.

Tal situación pareciera no corresponder con los lineamientos de la política educativa que ya hemos señalado. Entonces preescolar podría ser el mejor ejemplo de cómo una política gubernamental no necesariamente se ve reflejada de manera directa en todos los ámbitos de la sociedad. Esto abre expectativas, sobre todo en el caso de los contenidos curriculares.

Pero lo que ocurre en preescolar no sucede en primaria, como veremos en las siguientes líneas.

En el nivel preescolar

Para analizar el caso específico de la educación preescolar, iniciaremos señalando la propuesta primigenia del Programa para la Modernización Educativa, el cual proponía las siguientes acciones generales para cubrir el objetivo de ofrecer educación de calidad a todos los niños que la demanden:¹⁹

- Generalizar la educación preescolar implantando nuevos modelos educativos con participación comunitaria; atención principalmente a la población urbano marginada, rural e indígena.

¹⁸ En Sandoval Flores, Etelvina, "La educación básica y la posibilidad de cambios", en *El cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 51, noviembre-diciembre de 1992

¹⁹ S.G., *Programa para la Modernización Educativa*, 1989-1994, pp. 51-53.

- Integrar un modelo curricular que responda a las circunstancias sociales del niño mexicano, incorporando valores universales, fortaleciendo la identidad nacional y facilitando la articulación pedagógica con la primaria.
- Diseñar mecanismos para la supervisión con base en las características regionales.
- Elaborar y distribuir oportunamente recursos y apoyos didácticos.
- Implantar en todo el país programas y mecanismos de participación social en las tareas de la educación, orientados a obtener su colaboración y apoyo en la expansión, difusión y extensión educativas.

De acuerdo con estas acciones, el ANMEB propone las siguientes características para la reforma curricular:

- Ofrecer una mejor articulación con los ciclos subsecuentes.
- Tomar en cuenta la idiosincracia del niño mexicano, considerando tanto las necesidades nacionales como las particulares de cada región.
- Organizar mejor los contenidos para un avance gradual y sistemático del conocimiento.
- Aprovechar la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación.²⁰

Por la poca importancia que se le concedía, por el tener un gremio poco proclive a la resistencia u organización sindicales y por la necesidad de experimentar cambios de largo alcance (inscritos en el nuevo proyecto de nación), la SEP consideró que este nivel educativo era el mejor preparado para instrumentar de manera inmediata el cambio curricular a partir del ciclo escolar 1992-1993 bajo las condiciones que a continuación se mencionan.

²⁰ Cfr. ANMEB, p. 14.

En relación con la cobertura de preescolar, se puede afirmar que tuvo un avance importante al pasar de 63.6% en 1988 a 82.9% en 1994 con un mayor énfasis en la atención de zonas urbano marginadas.²¹ Sin embargo, cabe mencionar que esto fue posible gracias a la incorporación del proyecto de “promotores de bienestar comunitario” que consiste en la capacitación de jóvenes egresados de secundaria y bachillerato para atender grupos de preescolar a cambio de una beca que les permita continuar sus estudios.

Esta modalidad permitió que 6000 promotores incrementaran la cobertura en las 22 entidades federativas en que se aplicó. El programa se justificó “...bajo la premisa de que el incremento de la oferta educativa debe estar acompañado de la capacidad necesaria traducida en contenidos, metodología y evaluación adecuados”, según expresaba la Directora de Educación Preescolar,²² como si fuese posible que el simple incremento en la oferta garantizara elevar la calidad, cuando no se cuenta con el persona profesional adecuado; además, no se consideraba que el 58% de los jardines de niños ubicados en zona rural son unitarios (es solo un maestro quien cubre los tres grados, así como las funciones del directivo de la misma escuela).

En lo referente a la reforma curricular, el Programa de Preescolar de 1981 fue sustituido a partir de 1992. Habría que destacar algunos problemas al respecto.

El nuevo programa, aun cuando dice estar en la misma orientación del anterior, basándose en las teorías de Piaget, Wallon y Vigotsky, no tiene una base psicopedagógica tan sólida como éste, el cual contenía la fundamentación psicológica sobre las

²¹ Bertely B., María, “Obligatoriedad y función social del jardín de niños”, en *La atención del niño preescolar entre la política educativa y la complejidad de la práctica*, México, Fundación SNTE, 1995, p. 47.

²²Ramos Calleja, Mercedes, “Modernización educativa en preescolar” en *La atención del niño preescolar entre la política educativa y la complejidad de la práctica*, México, Fundación SNTE, 1995, p. 20.

características del desarrollo infantil y el aprendizaje, explicaba ampliamente la metodología y ofrecía los contenidos organizados en diez unidades (relacionadas con el entorno del niño).

El PEP 92 tampoco es explícito respecto de la metodología del trabajo por proyectos, la cual define como "...una forma de organización de juegos y actividades que respondan a las necesidades e intereses del desarrollo del niño".²³

Al parecer la premura de los tiempos políticos se impusieron ante la necesidad de iniciar el ciclo escolar con programas nuevos. Aun a pesar de que los apoyos metodológicos salieran un año después.²⁴ Este desfase entre ambos documentos generó confusiones entre las docentes sobre la existencia o no de contenidos y en la misma forma de organizar su trabajo.

Al respecto, la misma Directora de Educación Preescolar reconoció en el Seminario de Análisis de Política Educativa "Educación de fin de siglo" (organizado por la Fundación SNTE (1994) lo siguiente: "...la práctica docente en los jardines de niños se encuentra desprotegida en ciertos flancos que tal vez no encuentran un referente explícito en el PEP 92".²⁵

En la misma Dirección se aceptaron las carencias del Programa por una de sus autores, expresando la necesidad de que "... la parte sustantiva del PEP 92 necesita redimensionarse para privilegiar en el niño la formación de valores y hábitos básicos".²⁶

²³ SEP, *Programa de Educación Preescolar*, México, SEP, 1992, p. 13

²⁴ Un año después del cambio de programa de distribuyeron los documentos que fundamentan el cambio curricular y sus contenidos: *Bloques de juegos y actividades; La metodología en el jardín de niños*, lo mismo que la *Antología de apoyo a la práctica docente del nivel preescolar*.

²⁵ Ramos Calleja, Mercedes, *op. cit.*, p. 25.

²⁶ *Idem*, p. 24.

El programa reconoce en forma explícita estar sujeto a los principios del artículo 3º constitucional, centrándose en la identidad nacional, democracia, justicia e independencia. Aun cuando la organización de las actividades reconoce un espacio para las prácticas cotidianas y se señala que un aspecto importante de la socialización es la formación de actitudes y hábitos que permitan al individuo un mejor desempeño en la vida social, éstos no se manejan en forma explícita. Comprenden los siguientes: orden, puntualidad, disciplina, limpieza, respeto y cooperación.

En el programa se responsabiliza al docente de lograr un equilibrio entre todos los aspectos propuestos para el desarrollo del aprendizaje, los cuales se ubican en varias dimensiones: afectiva, social, intelectual y física.

El programa se rige por el principio de globalización en el sentido de cubrir todas las interacciones con objetos, personas o situaciones en las que se encuentra el niño.

Las actividades se organizan en cinco bloques o módulos, los cuales abarcan los siguientes contenidos:

1. Sensibilidad y expresión artística.
2. Psicomotricidad.
3. Naturaleza.
4. Matemáticas.
5. Lenguaje.

En suma, la modernización educativa comenzó en el nivel preescolar, al menos en lo referente al cambio curricular. Salvo por el predominio de Matemáticas y Lenguaje, no se aprecia una relación directa entre la política modernizadora y las líneas de reforma en este nivel; probablemente por la poca importancia que tiene, aun para las actuales

autoridades. De tal suerte que hubo grandes avances, pero aun quedaron cosas por resolver, como el reconocimiento del valor de este nivel, la cobertura, los recursos y el mismo estatus de la educadora, generalmente subestimado incluso por sus mismos colegas de los demás niveles de la educación básica.

La modernización educativa a partir del ANMEB produjo cambios trascendentales sobre todo para estos otros niveles del sistema, los cuales serán motivo de estudio en las siguientes páginas.

En el nivel primaria

En educación primaria los contenidos básicos a tratar son: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales (que se divide en Medio Ambiente y Salud) y Ciencias Sociales (dividida en Historia, Geografía y Educación Cívica).

Dichos contenidos se orientan en el ofrecimiento de

“... una formación de calidad en cuanto a los aspectos básicos que apoyan el desarrollo del individuo y su incorporación activa al mundo productivo ... (así como ... el fortalecimiento de nuestra identidad como nación plural”.²⁷

Estos planteamientos denotan el enfoque de una educación para el trabajo, en lugar del propósito de formar la identidad nacional antaño existente en este nivel. En Español se pretendió promover el uso eficiente y expresivo del lenguaje que usamos en la

²⁷ SEP, *Programas de educación primaria. Contenidos básicos*, México, SEP, 1992, p. 5

vida cotidiana. Se cambia el predominio de aspectos gramaticales por el de reflexión de la función comunicativa del lenguaje.

Para la asignatura de Matemáticas se consideró necesaria una reestructuración integral, dirigiéndose al desenvolvimiento de habilidades para operar números y resolver problemas. Otro aspecto a desarrollar es el de la intuición geométrica y la imaginación espacial. Para trabajar esta asignatura es de destacar la existencia de guías y materiales de apoyo que orientan al docente sobre estrategias de enseñanza basadas en investigaciones al respecto.

Ciencias Naturales se divide en dos aspectos: el primero se refiere al medio ambiente y está canalizado a desarrollar las capacidades y conocimientos que permitan al alumno comprenderlo e interactuar con él. Toma como punto de partida la construcción de relaciones entre comunidad, sociedad y ambiente.

El tema de la salud se incluye con el propósito de vincular el conocimiento con la formación de hábitos y actitudes preventivas con la valoración del bienestar físico y mental, promoviendo una cultura favorable a ello.

La Historia ocupa un lugar en el plan de estudios de 4º grado en adelante, lo cual deja ver la poca importancia que se le concedió por parte de quienes lo formularon. Al respecto, al hablar sobre los libros de texto ya hemos abordado los contenidos y su orientación, por lo cual solamente se destaca lo referente a Geografía y Educación Cívica.

Para Geografía se abre un espacio especial en los grados 4º, 5º y 6º por ser contenidos ausentes en la currícula anterior. Está destinado a que el alumno enjuicie críticamente la relación del hombre con su espacio vital para preservarlo y mejorarlo.

La Educación Cívica constituye el elemento socializador de la escuela pues contempla la formación de ideas, actitudes y valores que fortalezcan la identidad nacional.

3.3.3.3. Los nuevos libros de texto

La modificación de los libros de texto se sustenta en el hecho de que ya tenían casi 20 años y que presentaban deficiencias (sin mencionar cuáles). Existe una diferencia importante entre ambas reformas curriculares a los libros de texto, que es pertinente destacar. En la reforma educativa del setenta se contó con la participación de grupos de especialistas que pudieron aplicarlos de manera experimental y posteriormente adecuarlos para su versión final.

En la reforma curricular de 1992 las condiciones no fueron las mejores, ya que no se integraron equipos de especialistas sino se optó por la estrategia de concursos, teniendo en contra la presión del tiempo. Se convocó a trece concursos, en los cuales los concursantes sólo contaron con entre tres y cuatro meses para entregar los libros terminados (incluyendo diseño e imagen). No se definió bajo qué línea pedagógica se orientarían, tan sólo se partió de la referencia de una guía temática general para elaborarlos.

De los trece concursos, dos se declararon desiertos, 4 no se publicaron (según se trató de argumentar, porque no existía el compromiso de hacerlo) y los siete que sí se editaron no fueron utilizados en forma experimental para probarlos y ajustarlos.²⁸

En general existió una orientación hacia las habilidades prácticas. En ella la SEP optó por tomar una estructura parcializada de los conocimientos. Prueba de ello es que

en 1º y 2º de primaria se trabajaba un libro "integrado" con un enfoque globalizador del aprendizaje y estaba dividido en matemáticas y lecto-escritura en los nuevos libros.

Se da prioridad a estas dos materias (lecto-escritura y matemáticas) por considerar que permiten volver a los conocimientos verdaderamente esenciales, con una visión acorde con la orientación generalizada de que la educación retorne a conceptos básicos que podría llegar a "traducirse en una visión minimalista reducida a las habilidades necesarias para sobrevivir".²⁹

En lo relacionado con el medio ambiente se enfoca al cuidado y uso eficiente de los recursos naturales, como respuesta a la preocupación mundial por el planeta. En lo social se tuvo como finalidad la de introducir a los alumnos a una educación para el trabajo. Este enfoque se justifica al proponer que el niño adquiera los principios éticos, habilidades técnicas y aptitudes que le permitan integrarse a la sociedad moderna con un adecuado nivel de competitividad.

Una ausencia notable en el Acuerdo (relacionada con el párrafo anterior) es la falta de argumentos que respaldaran el porqué en el estudio de las Ciencias Sociales se debía regresar a las asignaturas (Civismo, Historia y Geografía).

En el caso de la materia de historia, se calificó como insuficientes los conocimientos que los alumnos tenían en relación con estos contenidos, por lo que se buscó subsanar esta deficiencia editando un libro que serviría para 4º, 5º y 6º. Estos libros recibieron fuertes críticas por parte de la opinión pública, tanto por el contenido (favorable

²⁸ Candela, Antonia, "Las estrategias de la SEP para elaborar libros de texto", en *Hacia dónde va la educación pública*, Tomo I, pp. 65-66.

²⁹ West Silva, María Teresa, *Educación, cultura y procesos sociales*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa-UNAM, 1995, Col. "Investigación educativa en los ochenta. Perspectivas para los noventa", p. 24.

al gobierno en funciones, según varios especialistas), como por el hecho de haber privilegiado al grupo "Nexos" al encargársele a éste la elaboración del texto.

Ante las presiones, se convocó a concurso para la elaboración de los nuevos libros de texto de historia. Después de realizado dicho concurso no se publicaron los libros ganadores porque no existía el compromiso explícito de hacerlo, pero se editó otro nuevo por CONALTE que en general presentó las siguientes características:

En la concepción axiológica se buscaba principalmente resaltar la identidad nacional como proceso histórico, pero estaban ausentes valores ético-sociales.

Aun cuando trataba de presentar una visión histórico-cronológica de bloque donde se recuperaran los procesos sociales, se daba un manejo de culto a la personalidad de los personajes. Otra notable ausencia fue la caracterización de los sujetos sociales en la etapa contemporánea.

En la cobertura de los contenidos sí se presentaron con una visión de procesos hasta la constitución de 1917, pero existía un salto hasta el cardenismo en el que se omitía a los actores sociales de la época. Por otra parte, se presentaba una visión favorable al fortalecimiento del presidencialismo, en detrimento del fortalecimiento de una cultura ciudadana democrática.

3.4. Articulación de los tres niveles de la educación básica.

Otro aspecto relevante para la política educativa modernizadora es la articulación entre los tres niveles. Para que se logre falta mayor precisión sobre las pretensiones que se propone

alcanzar en cada nivel educativo, además de que las metodologías de trabajo en cada uno deberán observar continuidad entre sí.

El nivel preescolar es poco valorado, dándose la desprofesionalización de la función de la educadora, porque subyace una cultura de reconocimiento social de su trabajo más como una madre sustituta que como profesional de la educación.³⁰

A esta falta de reconocimiento social se agrega que el jardín de niños no responde a los requerimientos sociales asistenciales que deberían tomarse en cuenta por la cada vez mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Falta un mayor fortalecimiento de la práctica docente, así como la vinculación a proyectos de investigación, además de una evaluación del impacto real en los egresados de este nivel educativo a su ingreso a la primaria, más allá del aprendizaje de los usos y prácticas habituales en la escuela. Aunque se debe reconocer que articulan ambos niveles en la cobertura de sus contenidos (lectura, escritura, matemáticas, integración al medio social, vinculación a conocimientos científicos y al cuidado de la salud y el medio), no hay continuidad en la metodología de trabajo.

3.5. Nuevo currículum, mismos docentes

Para impartir los nuevos contenidos se tuvo que capacitar y actualizar a los docentes, ardua tarea que (como es natural) tuvo y tiene grandes complicaciones. En el caso de preescolar, inicialmente la capacitación de los docentes se hizo en "cascada" a través de

³⁰ Véase el trabajo desarrollado por Apple, Michel, *Maestros y textos*, España, Paidós, 1989. El autor señala cómo la ideología dominante sostiene que la enseñanza elemental es una ocupación para mujeres considerada

multiplicadores (supervisoras a directoras, directoras a educadoras) y no hubo una comprensión clara de la metodología de trabajo aun cuando se pensaba que era el nivel educativo con menos dificultades para iniciar la reforma.

En el caso del nivel primaria, se aplicaron programas provisionales en los que se otorgó prioridad a la capacitación de los docentes por considerarlo más viable en comparación con lo que implicaba acelerar la sustitución de los libros de texto.

Los docentes se auxiliaron con guías para tratar de dar un enfoque diferente a los contenidos de los mismos libros de texto.

Al considerarse como insuficientes los conocimientos de los alumnos en lo relacionado con los contenidos de Historia, se distribuyeron libros para los últimos grados (fue un mismo texto para los tres). Así, se trabajaron simultáneamente los libros de historia (los rechazados) con los de la reforma de los setenta y los programas ajustados.

En secundaria se regresó a la modalidad de plan de estudios por asignatura (la cual coexistió con el trabajo por áreas, a pesar del cambio oficial), con lo que se sustituyeron las ciencias sociales por Historia universal, Historia de México, Geografía y Civismo; se incrementó el número de horas a la semana para las asignaturas de Español y Matemáticas y se redujeron las horas correspondientes a educación tecnológica. No se argumentaron las razones para realizar estas modificaciones, apreciándose también la nula participación de los docentes en dichas decisiones.

3.5.1. Formación y actualización docente

como de "tránsito", lo que permite perpetuar sus bajos salarios y encontrarse más expuestas a la

A los docentes se les reconoce como responsables de la baja calidad de la educación y como protagonistas de su transformación, pero se debe aceptar que es un problema del sistema en su conjunto.

Con la federalización se delega a los gobiernos estatales la formación de sus profesores, con la responsabilidad de que cada entidad pueda crear un sistema de formación, actualización, capacitación, superación e investigación para sus docentes.

En el caso de la formación inicial de maestros, en el Acuerdo se planteó la necesidad de diseñar:

"...un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica de preescolar, primaria y secundaria ... asimismo, habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio".³¹

Tal modelo, según se expresó en su momento, se realizaría en un plazo "razonable" en el cual el gobierno establecería los lineamientos necesarios para reformar la educación normal con la simplificación de requisitos y una reducción de los años de su plan de estudios.

Sin embargo, dicho plazo se prolongó demasiado ya que esta reforma no se ha dado aun en la educación normalista.

En cuanto al diseño de un tronco común, sólo ha sido cubierto por la Universidad Pedagógica Nacional con su Licenciatura en Educación (creada en 1994) para la nivelación de los docentes que no tienen este nivel académico.

proletarización. Apple indica que en la medida en que el trabajo de la enseñanza se feminizó, se "descalificó".
³¹ *Acuerdo, op. cit.*, p. 18.

En relación con la actualización, ante la imposibilidad de contar con suficiente personal especializado para coordinar los cursos y orientaciones con este propósito, se tomó como núcleo a los consejos técnicos consultivos de docentes, directivos y supervisores a través de trabajo colegiado.

La inversión realizada con este propósito se expresó en programas de televisión y videos que iniciaron con una gran campaña nacional de radio y televisión, a través de mensajes publicitarios en torno a la revaloración de la labor del maestro, pero al parecer no tuvieron repercusiones relevantes.

Este aspecto de la revalorización a través del reconocimiento social de la función magisterial ha sido un elemento de interés, debido a que si bien en un tiempo fue considerada como una labor de apostolado en la formación de la patria, decayó en la figura de burócrata aplicador de planes y programas , además de caracterizarse por una gran resistencia a cualquier intento de transformación cuando en realidad no se les ha dotado con los elementos necesarios para enfrentarlos.

Si bien se debe reconocer el esfuerzo realizado para cubrir este aspecto por el empeño en la captación de los docentes, ha faltado la modernización de espacios en los que el docente pueda pasar de simple aplicador de programas a diseñador de su práctica docente, espacios de participación diferentes a los del SNTE (que no ha podido ganarlos para sus agremiados) y en donde la orientación política a raíz de que entrara en vigor el programa de Carrera Magisterial se ha encaminado más a la competencia individual que a la profesionalización de la función docente.

En el capítulo IV veremos cómo las modificaciones en la legislación en materia educativa abre la posibilidad de que docentes y otros actores sociales, diferentes a la

dirigencia de la SEP o del SNTE, puedan tener injerencia en aspectos que antes eran exclusivos de estas dos instituciones. Dicho cambio concuerda con los principios neoliberales debido a que pretende reducir el control del Estado sobre la educación, abriendo el sistema a la participación de otros actores (de los "particulares"). Si bien hoy los actores dominantes convergen en lo esencial con el Estado, en el futuro otros actores (más efectivamente sociales) podrían establecer pautas alternativas a la productividad y la competencia.

CAPITULO 4

CAPITULO IV

LA MODIFICACION DEL MARCO JURIDICO:

LAS REFORMAS DE LARGO PLAZO

Y LOS NUEVOS ACTORES

En este capítulo se estudia lo correspondiente a las transformaciones realizadas al marco legal de la educación en México, ya que en ellas confluyen elementos identificados en los diferentes momentos de la planeación al responder a los compromisos políticos y sociales, tanto nacionales (con los diferentes actores al permitir su participación en este sector) como internacionales (expresados en los requerimientos del TLC). También define con claridad la orientación de la educación hacia un enfoque de productividad acorde con el entorno mundial.

Estos aspectos vinieron a consolidar un cambio profundo en el sistema educativo: las reformas al artículo tercero constitucional constituyeron el sustento de viabilidad del proyecto educativo a tono con el modelo económico. Esto es observable principalmente en la admisión de la participación de la iglesia en el sector educativo y, finalmente, en la apertura que otorga la nueva Ley General de Educación a la participación de nuevos actores sociales.

Como resultado de la complicada situación política de principios de sexenio, la normatividad en materia educativa se modificó después de firmado el ANMEB. Si bien ya se había reformado el artículo 3 constitucional (como consecuencia de las reformas en materia de relaciones Estado-iglesias) en esa ocasión se reformaría para crear una nueva ley educativa.

El proyecto educativo del país exigía un cambio más profundo que los planteados en reformas anteriores, cuyos efectos no lograron concretarse del todo. Si no se dejara de reconocer que hubo un avance significativo en el crecimiento de la matrícula, se tuvieron que enfrentar serias resistencias. Ornelas menciona al respecto las siguientes:

"...la activa de grupos del sector privado y la iglesia, (aunque esta última siempre moderó sus declaraciones), así como de grupos de izquierda; hasta la pasiva que ordenó por cuenta del Magisterio Nacional."¹

Para enfrentarlas, la modernización debía crear los espacios de mediación entre estos grupos e integrarlos en un proyecto más ambicioso. Por ello la modificación al marco jurídico se convirtió en un instrumento que permitió esa transformación, proporcionando el sustento teórico sobre las relaciones entre la escuela y la sociedad que habrían de legitimarse.

¹ Ornelas, *op. cit.*, p. 77.

4.1. Las reformas al artículo 3°

Al analizar las reformas al artículo tercero se puede resaltar que aun cuando se mantiene el principio de la educación laica, se suprime la fracción IV que derogaba la prohibición a las corporaciones religiosas que hasta antes de la modificación de 1992 precisaba:

"Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos."²

Con la supresión de esta disposición nuevamente podría admitirse la enseñanza religiosa en las escuelas.

En la versión de 1993 se reconoce el derecho universal a recibir educación, pero se puntualiza que la responsabilidad del Estado es impartir educación preescolar, primaria y secundaria, "La educación primaria y secundaria son obligatorias"³. Este señalamiento resulta muy importante ya que aparentemente el estado sólo se compromete a ofrecer la educación básica de manera formal, dejando de lado la educación superior. En la fracción V se atribuye sólo como responsabilidad: "...promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior", con lo que no se compromete ni siquiera a garantizar la oferta.⁴ Tampoco obliga a cursar preescolar, subestimando la

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Trillas, 9ª Ed..

³ SEP, *Artículo 3° y Ley General de Educación*. México, SEP, 1993.

⁴ *Idem*.

importancia que puede tener este nivel en la estimulación y formación para el niño como antecedente de la escuela primaria.

En el texto constitucional se ratifica el control del Estado a través de los planes de estudio de primaria, secundaria y normal y en el establecimiento del calendario escolar aplicable a todo el país (art. 12 fracc. II de la Ley General de Educación). Acepta abrir un espacio para la opinión (no la decisión) en la elaboración y actualización de los libros de texto “mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación”.⁵ Con esto se reafirma el proyecto de federalización de la educación y de apertura a otros actores, al dar mayores facilidades para la impartición de educación por particulares. De acuerdo con ello se derogó la fracción V que en 1993 otorgaba al estado la prerrogativa de discrecionalidad para retirar en cualquier tiempo el reconocimiento de la validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares sin la necesidad de que mediara recurso alguno. Esta última derogación parece obedecer a la aplicación del T.L.C., pues se realizó siete meses después de que el tratado entrara en vigor. E.U.A. y Canadá habían expresado antes que esta fracción del art. 3º otorgaba al gobierno mexicano prerrogativas que podían limitar drásticamente la inversión extranjera en el ramo educativo.

Si bien la inversión extranjera se ha interesado más en la educación media y superior, la normatividad no deja de otorgar mayores facilidades a los particulares interesados en la educación básica.

Tal marco legal se ratifica con lo expresado en la Ley General de Educación y en la Ley de Inversión Extranjera de la siguiente manera: según la L.G.E. se podrá obtener

⁵ *Idem*, artículo 12, fracción III, p. 55.

autorización cuando el solicitante cuente con el personal, instalaciones y planes de estudio y que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.⁶

La Ley de Inversión Extranjera indica al respecto que las inversiones en educación son posibles y legales, y sólo

"...se requiere resolución favorable de la comisión para que la inversión extranjera participe con un porcentaje mayor al 49% en...servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados."⁷

Llama la atención al respecto que se tengan más reservas por otros sectores que por el educativo en todos sus niveles y modalidades. En los hechos significa que aun cuando se pretende garantizar que toda la población asista a la escuela para lograr universalizar la cobertura, ahora Estado y sociedad comparten ese compromiso, al aceptar una mayor participación del sector privado y darle más facilidades para invertir, pero siempre (se aclara) bajo la dirección estatal.

La ley ratifica como características de la educación el que sea democrática y que sea un medio para lograr establecer consensos sociales y cambios pacíficos. Otro rasgo es el de la solidaridad internacional, cuestión que se inserta en la tendencia mundial a la globalización.

En lo que respecta al nacionalismo como elemento que tradicionalmente ha caracterizado a nuestra educación, se convierte en uno de los grandes desafíos de la educación como proyecto de largo plazo, ante la pluralidad étnica presentada por nuestro

⁶ *Idem*, Arts. 54, 55.

país. El propósito no se encamina a dejar a las numerosas comunidades étnicas con sus costumbres ajenas a las necesidades de desarrollo nacional sino por el contrario, se hace indispensable que a partir del conocimiento e identificación de sus costumbres se puedan generar consensos para aceptar pautas de modificación. Así la educación, como proyecto nacional, podrá "apoyar el acceso de estas comunidades al desarrollo nacional sin violentar sus valores intrínsecos, pero al mismo tiempo alentar un cambio en esas conductas y actividades".⁸

Tal vez el medio más importante para difundir el concepto de nacionalismo se logre a través de los libros de texto de Historia (por lo que se le da gran importancia en el cambio curricular), donde la proyección de la conciencia histórica queda en manos del gobierno.

Existen otros aspectos característicos de la educación básica que enmarca jurídicamente la L.G.E. El nivel preescolar es visto como insumo básico para la primaria con el propósito de aumentar el desarrollo cognoscitivo posterior.

Sin embargo, resulta contradictorio que la L.G.E. señale: "la educación preescolar es muy importante para el desarrollo de facultades de la persona, pero no sería razonable ni justo que se exigiera como requisito previo para ingresar a la primaria".⁹ Si es tan importante la estimulación en esa etapa de desarrollo, ¿por qué no exigir su obligatoriedad e incidir directamente para facilitar aprendizajes posteriores en la primaria?

⁷ *Ley de Inversión Extranjera*, 1993, Art. 8, fracción IV, en Aboites, Hugo, *Viento del Norte*, Plaza y Valdés Editores, UAM, 1997, p. 83.

⁸ Ornelas, *op. cit.*, p. 48.

⁹ *Ley General de Educación*, p. 19.

Si regresamos a las recomendaciones del B.M. en cuanto a aumentar los años del esquema básico, se tenían como alternativas incluir preescolar o secundaria. Parece que la elección se inclinó a la secundaria porque

"...la experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad, fortalece sus instituciones económicas, sociales, científicas y políticas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una más equitativa distribución del ingreso".¹⁰

Sin embargo, en la fracción. VIII del art. 7 de la ley se mencionan como propósitos de la educación "...propiciar la adquisición, enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio de la Nación".¹¹ Sin hacer mención, por ejemplo, de la promoción hacia una distribución equitativa de dichos bienes tanto culturales como materiales. Además corresponsabiliza a los padres del compromiso de que sus hijos tengan educación primaria y secundaria, transfiriendo así la obligación del Estado. Reconoce el derecho de los individuos a las mismas oportunidades de acceso, pero no en términos de garantizar el ingreso de acuerdo con los requerimientos de todos y cada uno de los individuos, con lo que deja de responder a las diferencias individuales y argumenta la no obligatoriedad de preescolar en el derecho que tienen los padres a dar directamente una instrucción inicial a los niños en el hogar.

Esta normatividad se corresponde con la idea liberal (hoy propia del denominado neoliberalismo) de la reducción de las atribuciones del Estado y el predominio

¹⁰ *Idem.* p. 17.

del individuo (en los planos político y social) y del mercado (en el plano económico). En el caso de la educación, el Estado cede parte de su espacio a los individuos, es decir, a los padres de familia.

Por otro lado, este punto pasa por alto una realidad: que la mujer se ha tenido que incorporar al trabajo productivo dejando el papel tradicional de la madre que sólo se dedicaba al cuidado de sus hijos, por lo que un enfoque diferente y realista de este nivel educativo respondería mejor a los requerimientos sociales.

4.2. El regreso de la Iglesia

Históricamente en nuestro país la relación Estado-Iglesia había sido conflictiva, pero se dio cierta reconciliación a partir de 1940 y con ello la iglesia mantuvo su búsqueda de reconocimiento

"...en la que el episcopado mexicano sobre todo en los años 90's se mantuvo en lucha... para lograr una mayor presencia política, cultural y social de la iglesia católica en el país, y ha demandado consistentemente un marco legal consecuente".¹²

Pedía una modificación a la legislación al declarar que no podía desconocerse personalidad jurídica a una institución representativa del 80% de la población.

Según Soledad Loaeza las relaciones se caracterizan por una complicidad equívoca que a cambio de mantener cierta disciplina social, permitiera a la iglesia ejercer el

¹¹ *Idem.* p. 51.

magisterio dentro de cierto límite ya que, si le otorgaba reconocimiento como figura jurídica, podía desarrollar un mayor campo de acción en los ámbitos político y social (según las directrices determinadas por la iglesia como institución internacional).¹³

Durante el sexenio salinista ocurrieron varios acontecimientos que reflejan una relación armónica entre ambos. Esto se observa a partir de los siguientes acontecimientos: la designación de un representante (personal) del presidente ante el Vaticano en 1990; que se calificara como "huésped distinguido" al Papa durante su visita a México lo cual fue muy cuestionado por ciertos sectores, aún cuando se argumentó que no implicaba el reconocimiento de relaciones con el Vaticano; y la visita del presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, a la Santa Sede en 1991.

Otro hecho que marca cierta relación armónica es que durante la Tercera Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) realizada en Puebla, el Papa hace la exhortación a reemplazar la Teología de la Liberación por la de la salvación, rompiendo así con la izquierda cristiana y manifestando al respecto que:

"...mostrar a Jesús como comprometido políticamente, como un luchador contra la dominación romana y contra los poderes, e incluso implicado en la lucha de clases... no se compagina con la catequesis de la iglesia".¹⁴

¹² Pérez Rayón, N. "La iglesia católica en la reforma del Estado: el art. 130 y su Ley Reglamentaria", en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, rev. Bimestral, No. 50, septiembre-octubre, 1992, p. 51.

¹³ Loeza, Soledad, "Las relaciones entre la Iglesia y el Estado mexicano 1982-89", en *Estudios Políticos* Vol. 8, No. 4, Nueva Epoca Octubre-Diciembre 1985, pp. 20-23 y también de Buenfil Burgos, Rosa N. y María Mercedes Ruiz, *Antagonismo y articulación en el discurso educativo: iglesia y gobierno (1930-40 y 1070-93)*, México, Ed. Torres Asociados, 1992, pp. 15-55.

¹⁴ Buenfil Burgos y Ruiz, *Op. cit.*, p. 138.

Ello marca el curso de la iglesia católica mexicana con una tendencia a la enseñanza del Evangelio sin intervenir ni participar en movimientos sociales. Por tanto, con una posición favorable al orden establecido.

En el ámbito educativo, la posición del Vaticano es la de apoyar en todos los niveles a los sistemas educativos. Reconoce sus deficiencias (sobre todo en el nivel básico) pero no propone cambios de fondo sino algunas sugerencias de carácter moderado.

Otro elemento que refleja la posición de la iglesia mexicana en su apoyo a la modernización es la aceptación y el reconocimiento de que el carácter laico del Estado no implicaba un posición anticlerical, dándole legitimidad al presidente Salinas de Gortari (ante su dudoso arribo), comprometiéndose con los sectores menos favorecidos para compensar la pérdida de credibilidad generada como consecuencia del creciente malestar al que llevó el modelo económico.

Esto se observó desde el principio del sexenio, recuérdese que en la toma de posesión presidencial estuvo presente la alta jerarquía católica. El clero también se pronunció en apoyo a la modernización y a la reforma del artículo 3° por admitir la posibilidad de intervenir directamente en la educación. Esto posibilitó justificar la educación religiosa como respuesta a la opción de los padres de educar libremente a sus hijos bajo su propio credo religioso. Este aspecto fue ratificado por las declaraciones del Cardenal Posadas Ocampo y del Arzobispo Adolfo Suárez:

La iglesia respeta la Constitución Mexicana como es deber de todo ciudadano por ser la Carta Magna de la nación.

La iglesia reconoce la autoridad del gobierno civil, no hay autoridad que no venga de Dios y es preciso someterse a las autoridades como un deber de conciencia.

La iglesia respeta a la persona del Presidente Salinas de Gortari con la convicción de ser una gente preocupada con toda autenticidad por el bien de México.¹⁵

Estas declaraciones denotan la conciliación iglesia Estado, reconociéndose a sí mismas como instituciones complementarias. Incluso se llegó a hacer coincidir la expresión de "la vida cristiana en solidaridad" con el programa gubernamental del mismo nombre.

Además la iglesia católica les manifestó su voluntad de apoyar la reforma electoral, en la que no sólo se permite a los sacerdotes ejercer su derecho político al voto (pero no a ser votados) sino que además los compromete como promotores de la participación ciudadana en los procesos electorales, ya que aún cuando la iglesia se declara apartidista, demanda el respeto al voto. Finalmente acepta su restricción a la participación política como asociación con fines políticos.

La reforma al artículo 130 constitucional refleja el avance de la iglesia al ganar espacios en la vida pública. El gobierno establece así alianzas con otras fuerzas políticas, posibilitando la articulación hegemónica de la burocracia en el régimen político mexicano.

La obtención de personalidad jurídica de las iglesias y en especial de la católica a través de su registro, garantiza el control y laicidad del Estado sobre las agrupaciones religiosas pero sin tener injerencia directa en ellas, estableciéndoles algunas limitaciones:

Con la aprobación de la Ley de Asociaciones Religiosas (en julio 1992) para reglamentar el art. 130 Constitucional, la iglesia católica no obtuvo ningún privilegio sobre las otras organizaciones religiosas, al no solicitar un mínimo de participantes para obtener registro con lo que hubiera obtenido cierta ventaja sobre otras. Además se impide a la

¹⁵ *Excelsior*, 21/5/92 y 28/5/92 en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 50, septiembre-octubre de 1992, p. 57.

iglesia la propiedad de medios de comunicación masiva, y se establece la obligatoriedad a declarar la procedencia de sus bienes inmuebles.

4.3. Los nuevos actores educativos en la ley general de educación

Como parte de los cambios políticos de largo plazo, resulta interesante destacar que en la Ley General de Educación, concertando a las dos grandes estructuras SEP-SNTE, se abren espacios en este sector tradicionalmente reservado al Estado, ya que la "modernidad" exige delinear mecanismos en respuesta a las necesidades educativas del país, así como involucrar otros actores a participar en el proceso educativo, aún cuando esa participación siga siendo limitada.

Si bien el Estado se reserva el control normativo a través de la SEP en la determinación de planes y programas, se marcan cambios importantes con la aceleración del proceso de federalización. En los ámbitos administrativo y financiero se delega la responsabilidad a los gobiernos estatales, sin establecer cuales serán los mecanismo de apoyo para equilibrar este gasto. Así pues, dependerá de cada estado el monto asignado al sector educativo en sus diferentes niveles, ya que la federalización abarca desde la educación inicial hasta la superior.

Sin embargo, en la misma Ley se contempla la posibilidad de participación de representantes de los estados y de otros organismos que intervienen en educación para la elaboración de planes y programas. Este es un cambio importante ya que admite prácticamente la posibilidad de participar a cualquier tipo de organismo, (incluidos los religiosos o políticos). Esta opción se vuelve más viable si pensamos en partidos otrora de

oposición que ahora son gobernantes (en el plano local y tal vez pronto en el federal) y que pudieran tener una propuesta de proyecto educativo alterno.

Otra afirmación importante en la ley es que la atención educativa tiene como fin satisfacer los "requerimientos del país" y no el bienestar social, lo cual significa que no tiene el propósito de coadyuvar a que los individuos logren un acceso más equitativo en la distribución de la riqueza. Tal vez por eso es que tampoco se señale como objetivo el fomento de la investigación científica y tecnológica, a diferencia de lo planteado en la Ley de 1973.

Finalmente se puede establecer que la orientación de las leyes en su conjunto marcan una nueva relación escuela y sociedad. Esto se corrobora al reconocer el espacio que se abre a la participación directa de empresarios o del clero católico en la conducción escolar por la vía de donaciones o con la posible participación de inversionistas, empresarios o sacerdotes en los Consejos de Participación Social, pues no se restringe la participación de ninguno de ellos.

Estos últimos parece que podrían salir de cualquier control, ya que pueden integrarse con "todos los sectores que intervienen en educación", dando cabida tanto a organismos empresariales o de cualquier otro tipo, pues no establece límite alguno para su conformación y la autoridad sólo los establece a través del control de su constitución.

Los mismos consejos dejan un margen a la participación sindical pero, en todo caso, son órganos de consulta solamente, con lo que su participación se limita a emitir su opinión y no a tomar decisiones.

La L.G.E. señala que "las autoridades educativas... promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento".¹⁶

Con ello se establecen mayores facilidades a los particulares para obtener la concesión del servicio educativo, pero es importante resaltar que la Ley ya no marca sanciones específicas para aquellos particulares que no cubran los programas.

Otro elemento ausente en la L.G.E. sería el elemento ideológico, ya que no es explícita respecto del "deber ser" de la educación, así como tampoco el de la participación del docente ni aun la del alumno, con lo que se reduce el papel de la educación tan sólo a la transmisión de conocimientos y habilidades que, en nuestro caso, se limitan a aquellas relacionadas con la formación para el trabajo.

El marco legal de la modernización educativa está concebido bajo la premisa de darle más espacio a la sociedad y menos al Estado. Esa sociedad está constituida por los empresarios, la iglesia católica, la burocracia sindical y lo que genéricamente se identifica como "los padres de familia". En consecuencia, la educación no se hace más social, sino más propia de los individuos, diríase que de los directamente involucrados. Pero tal como se encuentra la situación económica y política de México, la educación tiende más a estar en manos de los grupos de interés que de la misma sociedad.

¹⁶ *Ley General de Educación*, artículo 33, frac. XI, p. 67.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A partir del análisis del modelo de planeación realizado para llevar a cabo la modernización educativa se pueden resaltar los siguientes aspectos, entre los que se destacan las adecuaciones de la política educativa para lograr la articulación con el proyecto de desarrollo económico.

El periodo 1988-1994 resulta interesante pues más allá del redimensionamiento del Estado, brinda elementos para analizar los aspectos de mayor peso en la selección y construcción de las políticas estratégicas, así como sus resultados y consecuencias, al enfrentar los cada vez más complejos problemas sociales. Por esto se vale de mecanismos de persuasión en la búsqueda de legitimidad y con ello lograr consensos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 concretó un proyecto general en el sentido de plantear metas e instrumentos que definieron a su vez el proyecto del Estado. Se caracterizó por dar fin a la ilusión de recursos ilimitados del modelo económico anterior y por convocar al diálogo.

A tono con el plan nacional, la política educativa del sexenio fue más resultado de las interacciones entre diversos sujetos que decisión exclusiva del gobierno, como tradicionalmente habían sido los proyectos educativos del país.

Se puede observar un enfoque estratégico en la planeación educativa, que estuvo acorde con el proyecto general de la burocracia política gobernante y contó con una visión más global en la medida en que logró articular intereses de diferentes actores sociales, todos ellos involucrados en el quehacer educativo, a saber: gobierno, autoridades, sindicato, empresarios e Iglesia católica. Además de cumplir con los compromisos contraídos con los organismos financieros internacionales, se logró integrar las expectativas de todos estos actores. Otros protagonistas (como los docentes y los investigadores) y sectores sociales (como los alumnos y sus padres de familia) estuvieron ausentes, como tradicionalmente ocurre, a pesar de ser los directamente involucrados. No obstante, los primeros bastaron para darle mayor legitimidad al proyecto modernizador que las políticas hasta entonces desarrolladas.

Como resultado de la planeación de la educación básica expresada en el ANMEB, en la política educativa del sexenio analizado se observa una tendencia regulatoria, pues prevaleció la negociación entre los grupos de poder político con los representados por la iniciativa privada, nacional y extranjera (al crear las condiciones necesarias para el regreso de capitales) y la misma Iglesia católica. Todos ellos fueron conciliados a través de las reformas constitucionales, con la Ley General de Educación y también con lo plasmado en el Tratado de Libre Comercio. Con ello se consolidó el modelo de desarrollo económico y se garantizó, a su vez, que las transformaciones correspondieran a un proyecto estratégico de largo plazo y no a una lógica sexenal.

Filosóficamente, así como antaño el nacionalismo fue uno de los valores más importantes dentro de los proyectos educativos, ahora la eficiencia y la productividad constituyen los ejes de la modernización educativa, ya que la misión del plan puede

definirse como la de lograr la articulación de la educación al aparato productivo. El gobierno permeó su discursos con una visión utilitarista de la educación que buscaba brindar una mejor respuesta a los requerimientos económicos del proyecto de desarrollo. Por esto se puede calificar como un modelo educativo eficientista, al poner a la educación al servicio del aparato productivo, por encima del bienestar social. Además, esta visión asigna a la escuela una función técnica, pues la constituye en habilitadora del tipo de sujetos que cubran los requerimientos del aparato productivo, de tal modo que se busca más la preparación técnica y menos el desarrollo pleno e integral del ser humano.

El proyecto modernizador concuerda con la tendencia de aplicación de la teoría del capital humano en su búsqueda por cubrir los requerimientos educativos de la futura fuerza laboral, especialmente porque la mayoría no necesitará de una alta especialización ni en las zonas urbanas y mucho menos en las rurales. Por ello una de las líneas estratégicas del ANMEB es la reforma curricular, con el retorno a los contenidos básicos (como se observa en la división por asignaturas), contrario a las tendencias epistemológicas a favor de enfoques globales. La carencia de vinculación con el sector productivo, al parecer, fue una de las fallas de los primeros intentos de modernización de la educación. Así, la inadecuada calificación de la mano de obra fue vista como producto en buena medida del sistema educativo, según lo señalado por Coombs: “la educación sólo podría satisfacer las necesidades de mano de obra de la economía y estimular la creación de más trabajos si era la clase correcta de enseñanza, si producía individuos con la idea de desarrollo y con el conocimiento, la destreza y la actitud apropiada para promover el desarrollo nacional”.¹

¹ Coombs, Philip, *¿Qué es la planeación educativa? Una caracterización inicial*, IIEP UNESCO, p. 25.

En este mismo sentido se destaca en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica una aplicación de la teoría del capital humano: la tasa de restitución indica un mayor rendimiento de la inversión en educación primaria en países en desarrollo en comparación con el que se obtiene de la inversión en educación superior. Por eso el proyecto modernizador, a pesar de estar planteado para atender los tres niveles que integran la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) en las acciones emprendidas se enfoca a la primaria, ya que a preescolar se considera más como insumo del siguiente nivel que como un nivel formativo por sí mismo.

El Acuerdo tiene los aciertos de haber identificado tanto problemas como retos a enfrentar, así como los compromisos políticos y sociales, al definir sus líneas de acción, con lo que pretende modificar la tendencia negativa del sector educativo. De tal modo que lo considera susceptible de ser modificado a la par que otros sectores, en este caso, el sector productivo.

La modernización educativa resultó ser un proyecto integral pues abarcó tanto la reforma en el ámbito institucional a través del establecimiento de una nueva normatividad, la federalización (la cual permitió trasladar a los estados la responsabilidad de cubrir el sector educativo, acelerando la descentralización iniciada veinte años atrás), la operacionalización de la reforma curricular y la búsqueda de profesionalización de la labor docente, influyendo directamente en la actualización y en los salarios a través de la instrumentación de un sistema de estímulos compensatorios denominado Carrera Magisterial.

Al proponer la reorganización del sistema educativo, el Acuerdo logró acelerar la federalización. Sin embargo, no alcanzó a garantizar la atención de la población infantil

potencialmente demandante ante las condiciones de inequidad que presentan los estados de la república. Si bien la escuela no es responsable de las desigualdades sociales, hay que señalar que no hace mucho por cambiarlas.

Como plan estratégico el ANMEB resulta completo. Con una adecuada integración de diagnóstico, expresa claramente sus objetivos y líneas de acción y hace un diseño de futuro. Sin embargo, presenta algunas limitaciones como las que se señalan enseguida. .

La reforma curricular no contó con una clara orientación filosófica, por lo que hubo carencias en lo concerniente a la formación de valores y actitudes diferentes a los relacionados con una educación para el trabajo. Esto se ha tratado de subsanar recientemente al reforzar la formación ética: prueba de ello es que para el ciclo 1999-2000 se introdujo la formación cívica formalmente en el nivel de secundaria.

Pese a considerarse dentro de un esquema de educación básica de diez años, el plan está centralizado en la primaria, dejando en segundo plano a los niveles de preescolar y secundaria. Preescolar sigue siendo considerado como no obligatorio por la legislación, mientras que en secundaria continúan experimentándose cambios sin que termine de darse la reforma curricular en ese nivel.

En el nuevo curriculum del proyecto modernizador tampoco se presenta cuál es la orientación del Modelo Pedagógico que permita la articulación de manera congruente entre los tres niveles que integran la educación básica.

Como proyecto, los cambios curriculares responden más a las necesidades políticas que a cambios pedagógicos en los que los destinatarios fundamentales (los maestros, no su sindicato) siguen sin participar en la planeación o en la toma de decisiones,

siendo vistos como aplicadores de planes y programas y no como diseñadores. Modificar esto, a su vez, permitiría generar un mayor nivel de compromiso con el cambio.

Las políticas adoptadas hacen caso omiso de las teorías de aprendizaje en las que se ha demostrado que los modelos curriculares más adecuados son aquellos que ofrecen una presentación global del conocimiento. Al regresar al modelo de asignaturas los contenidos se parcializan nuevamente.

Debido a que los libros de texto se establecieron por concurso (la guía para su elaboración era un temario) faltaron proyectos de articulación de todos los grados de un nivel educativo para asegurar la coherencia interna. Al respecto se destaca que las condiciones de participación en dichos concursos no fueron las óptimas y que aun en cuanto a los libros ganadores no existió el compromiso de publicarlos por parte de la SEP. En el caso de Historia, se pudo haber aprovechado un enfoque distinto orientando su contenido a la formación de una cultura política democrática, pero no fue así debido a los intereses del Estado.

En la modernización se privilegió la reforma de los libros de texto por ser de los insumos básicos menos costosos, pero no se desarrollaron o se canalizaron recursos para otros medios de aprendizaje.

En cuanto a la profesionalización del trabajo docente, hace falta atenderla de manera integral, ya que existe un vacío en la adecuación de la educación normalista, debiéndose atender a la par la formación y la actualización del magisterio.

En el rubro de la actualización se debe reconocer que ha habido una buena respuesta de los maestros al inscribirse a cursos. Empero, no se ha logrado establecer mecanismos de corroboración de las repercusiones de dichos cursos en el diseño de mejores

estrategias de enseñanza directamente en el trabajo docente. Pese a ello, este rubro merece mayor importancia y, por ende, mayor apoyo a la formación académica más especializada y de alto nivel que a la simple actualización (pues a menudo los cursos no son sino recopilaciones bibliográficas y no productos de un programa curricular bien elaborado).

El programa de Carrera Magisterial ofreció un sistema de estímulos a partir de la evaluación del trabajo docente, que resulta reducido al establecer parámetros de acceso que excluyen a un sector importante del magisterio. No obstante, fue una adecuada estrategia política al permitir canalizar las demandas salariales del magisterio y las propuestas emanadas del mismos SNTE al respecto.

En la Carrera Magisterial se destaca la posibilidad que se brinda a los docentes de evaluar y auto evaluar el desempeño profesional en condiciones homogéneas al hacerlo por cada centro de trabajo. Sin embargo, en esencia determina una tendencia al individualismo en el quehacer laboral cotidiano, así como establece la remuneración salarial en función de lo que cada maestro realiza y no sólo a partir de las normas definidas en un contrato colectivo de trabajo.

Si analizamos el programa como proyecto político, el modelo eficientista que adopta el sistema educativo nacional sí busca una transformación importante, por lo que posteriormente se respaldaría con las reformas al marco constitucional, adaptando al mismo tiempo el carácter regulatorio que permitió la negociación entre grupos de poder que defienden diferentes intereses. No se presenta como un proyecto cerrado pues el gobierno pudo generar consensos y respondió a demandas específicas.

Finalmente, en el ámbito normativo es donde también se puede detectar la trascendencia del cambio de modelo educativo y el fortalecimiento del proyecto

modernizador. Prueba de ello es que, por un lado, se garantiza la secundaria como nivel obligatorio y, por otro, dispensa al Estado del compromiso de impartir educación superior. Incluso en la educación básica solamente se asegura la oferta sin comprometerse a satisfacer la cobertura de toda la población potencialmente demandante.

El marco normativo reduce la acción del Estado y abre la posibilidad a los particulares (empresarios e iglesias) para invertir en todos los niveles del sistema, particularmente a la iglesia católica con las reformas constitucionales realizadas para la modificación de las relaciones Estado-iglesias, pero en general para todos los sectores sociales con la introducción de la figura del Consejo de Participación Social en la ley reglamentaria.

La misma federalización, a través de la Ley General de Educación, abre espacios de participación múltiples pues ahora los gobiernos de las entidades de la República y del D.F. provienen de partidos políticos que tienen diferentes concepciones sobre la educación e influyen de manera decisiva en su orientación en el plano local.

La Ley General de Educación también da respuesta a la cada vez mayor interacción social pues trata de atender las demandas de la sociedad e impulsa su participación, pero al mismo tiempo la controla al definir claramente las funciones del Consejo de Participación Social, el cual es un órgano de consulta delimitado claramente por la norma. No existen todavía espacios adecuados para canalizar dicha participación hacia la toma de decisiones. Pese a todo, los consejos no se han conformado justamente por los potenciales conflictos que podría desatar al abrir la participación a diversos actores sociales.

Otra modificación profunda se observa en el tipo de relación que se establece con la sociedad: con la política educativa se aprovecha la cada vez mayor participación

social, corresponsabilizándola de la educación y admitiendo algunas instancias de interferencia, quedando reconocidas en el ámbito normativo. Esto pretende dar por terminada la vieja idea de la escuela a puertas cerradas con respecto a la comunidad.

Por último se puede establecer que, como modelo de planeación, entre algunas de las principales cualidades de la modernización educativa (tales como la autenticidad de su diagnóstico, la claridad de sus objetivos, la pertinencia de sus líneas de acción para lograrlos), la consistente en su congruencia con el modelo de desarrollo económico para garantizar la satisfacción de los requerimientos del Estado y la industria, se convierte en su principal defecto: no responde a las necesidades de los grandes sectores sociales (a los cuales el modelo económico vigente les resulta adverso). Peor aun: tampoco concibe a la educación como el medio adecuado para elevar el nivel de vida de una sociedad o, por lo menos, lograr el desarrollo pleno del ser humano. Estos son, hoy por hoy, los principales retos de la educación en México.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía:

Documentos oficiales:

- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa*, 1989-1994, México.
- SEP, *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica*, México, SEP, 1992.
- SEP, *Artículo 3º constitucional y Ley General de Educación*, México SEP, 1993.
- SEP, *Programas de educación primaria. Contenidos básicos ciclo 1992-1993*, México, SEP, Programa emergente de reformulación de contenidos, 1992.
- SEP-CONALTE, *Hacia un nuevo modelo educativo*, México, 1991.
- SEP-CONALTE, *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria 1989-1994*, México, 1991

Libros:

- *¿Hacia dónde va la educación pública?*, *Memoria del Seminario de análisis sobre política educativa nacional*, Tomos I y II, México, Fundación SNTE, 1993.
- Aboites, Hugo, *Viento del norte*, México, Plaza y Valdés-UAM, 1997.

- Acle Tomasini, Alfredo, *Planeación estratégica y control total de calidad*, México, Grijalbo, 1990.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 2ª ed.
- Alonso Concheiro, Antonio, *México: rasgos para una prospectiva*, México, Fundación Javier Barros Sierra, 1987.
- Alonso, Jorge, et. al., (Coords.), *El nuevo Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, tomo IV, Estado y sociedad, 1990.
- Apel, Karl-Otto, *La transformación de la filosofía*, Madrid, Taurus, Tomo II, 1985.
- Apple, Michel, *Maestros y textos*, España, Paidós, 1989.
- Barbiri Masini, Eleonora, *La previsión humana y social*, México, FCE-Fundación Barros Sierra, 1993.
- Buenfil Burgos, Rosa Nidia y María Mercedes Ruiz Muñoz, *Antagonismo y articulación en el discurso educativo: iglesia y gobierno (1930-40 y 1970-93)*, México, Ed. Torres Asociados, 1992.
- Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano*, México, Juan Pablos, 1995.
- Cerón Aguilar, Salvador, *Un modelo educativo para México*, México, Santillana, 1998.
- Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial*, Argentina, Miño y Dávila eds., 1997.
- Cueli, José (Coord.), *Valores y metas de la educación en México*, SEP-La Jornada, México, 1990.
- Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*, México, Joaquín Mortíz, 1996, 2ª de.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1985.

- *Educación Primaria. Foro Internacional*, Fundación Javier Barros Sierra, México, 1992.
- Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago de Chile, Col. Estudios CIEPLAN, No. 7, junio, 1982.
- Galán Giral, María Isabel y Dora Marín Méndez, *Investigación para evaluar el currículo universitario*, México, UNAM-Porrúa, 1988.
- Giddens, Anthony, *Habermas y la modernidad*, México, Rei, 1996.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA, 3ª ed., 1986.
- González Torres, Enrique, *Reforma del Estado y política social: aspectos teóricos y prácticos*, México, INAP, 1991.
- Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1997.
- Habermas, Jürgen, *La lógica de las Ciencias Sociales*, México, Rei, 1993.
- Jiménez Cabrera, Edgar, *El neoliberalismo latinoamericano*, España, 1992.
- Latapí, Pablo, *Política educativa y valores nacionales*, México, Nueva Imagen, 1979.
- McLaren, Peter, *La vida en las escuelas*, México, Siglo XXI, 1996.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado mexicano 1920-1994*, México, FCE, 1996.
- Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE/FCE, 1996.
- Ponce, Aníbal, *Educación y lucha de clases*, México, Cártago, 1982.
- Porter, Luis, *Manual para la elaboración de un plan estratégico*, México, UAM-Xochimilco, 1992.

- Ramos Calleja, Mercedes, "Modernización educativa en preescolar" en *La atención del niño preescolar entre la política educativa y la complejidad de la práctica*, México, Fundación SNTE, 1995
- Rivera, Miguel Angel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, México, Era, 1986, p. 50
- Sánchez, Marco A. y Luis Dávila (coords.), *Fin de siglo. Cambios políticos en México y el mundo*, México, UAM, 1992.
- Steiner, George A., *Planeación estratégica*, México, CECSA, 1999.
- Torres, Carlos Alberto y Guillermo González (Coord.), *Sociología de la educación. Corrientes contemporáneas*, Buenos Aires, Miño y Dávila eds., 1994.
- Valenzuela, José (Comp.), *México: ¿fin de régimen?*, México, UAM, 1995.
- Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista, Teoría política, económica e ideológica del neoliberalismo*, México, Océano, 1983.
- Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1989.
- Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1969.
- West Silva, María Teresa, *Educación, cultura y procesos sociales*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa-UNAM, 1995, Col. "Investigación educativa en los ochenta. Perspectivas para los noventa".

Artículos:

- De la Garza, Enrique, "El estilo neoliberal de desarrollo", en De la Garza, Enrique (Coord.), *Democracia y política económica alternativa*, México, UNAM-La Jornada, 1994.
- Fernández, L., "La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo económico en América Latina", en *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, México, Vol. XIV, No. 4, 1984.
- Giroux, Henry, "Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico", en *Cuadernos políticos*, México, Era, No. 14, julio-diciembre, 1985.
- Guevara, Gilberto, "México: ¿un país de reprobados?", en *Nexos*, México, junio, 1991, pp. 33-42.
- Guillén Romo, Héctor, "El consenso de Washington en México", en *Investigación Económica*, México, UNAM, No. 207, enero-marzo, 1994.
- Loaeza, Soledad, "Las relaciones entre la Iglesia y el Estado mexicano 1982-89", en *Estudios Políticos* Vol. 8, No. 4, Nueva Epoca Octubre-Diciembre 1985.
- Loyo Brambila, Aurora, "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista mexicana de sociología*, México, UNAM, No. 2, 1993, pp. 339-350.
- Loyo Brambila, Aurora, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 51, noviembre-diciembre, 1992, pp. 17-22.
- Lynn, Ground, Richard, "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 23, agosto, 1984, pp. 47-84.

- Muñoz Armenta, Aldo, "Continuidad y cambio del sindicalismo en México: el caso del SNTE" en "Sindicalismo y Educación en México", *Revista mexicana de sociología*, México, IIS-UNAM, No. 3, 1997.
- Pérez Rayón, Nora, "La iglesia católica en la reforma del Estado. El artículo 130 y su ley reglamentaria", en *El cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 50, septiembre-octubre, 1992, pp. 51-61.
- Reyes, Ramiro y Rosa María Zúñiga, "Reflexiones sobre el Modelo Educativo", en *Cero en conducta*, México, No. 26-27, 1991, pp. 5-27.
- Sandoval Flores, Etelvina, "La educación básica y la posibilidad de cambios ", en *El cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- Shifelbein y Mc Ginn, "Hacia una integración de la investigación y planificación de la educación" *Boletín 28*, Agosto 1992, pp43-64.