

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA EVALUACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Juan Manuel Escudra Díaz*

*Licenciado en Derecho por la UNAM, investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SUMARIO

Introducción.

I. Antecedentes históricos de la educación en México.

II. Problemas de la educación en México.

III. Fundamentos jurídicos que prevén la capacitación y evaluación del magisterio de educación básica.

IV. Acciones emprendidas para mejorar la calidad de la educación en México.

V. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, y su Programa principal Carrera Magisterial.

VI. Consideraciones en torno a la Alianza por la Calidad de la Educación.

Conclusiones. Referencias Bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

La revisión histórica de nuestro proceso educativo nos muestra, que a pesar de los buenos deseos y del aparente y reiterado interés de los gobiernos posrevolucionarios, y aún más, los de la segunda mitad del siglo XX en materia educativa, no han existido verdaderas y trascendentes reformas que permitan acelerar el proceso de formación integral de las clases populares.

Es difícil de comprender y de aceptar con realismo, que en los últimos treinta y cinco años, la calidad de la educación mexicana ha sufrido un progresivo deterioro, conservándose como factor de respuesta a la demanda en forma cuantitativa, pero no asegurando la equidad social por una educación insuficiente en los términos que se requieren en el actual mundo de la globalización internacional.

La evaluación educativa, ayuda a identificar qué está funcionando y qué no, en el desempeño de un alumno, de una escuela, o del sistema en su conjunto; se encuentra sentido a la preocupación surgida en los medios gubernamentales, académicos y sociales ante el anuncio que repetidamente se ha venido escuchando de que el nivel académico de los educandos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y en general de todo el Sistema Educativo Nacional, se encuentra ubicado en niveles alarmantemente bajos.

La calidad educativa contempla el nivel de aprendizaje de los alumnos, pero también la medida en que una escuela o sistema educativo consigue que los niños y jóvenes en edad escolar acudan a la escuela y permanezcan en ella, al menos hasta el final del nivel obligatorio (secundaria). La cobertura y la eficiencia terminal, así como el nivel de aprendizaje son dimensiones de la calidad educativa.

Por ello, al hablar de calidad de la educación indefectiblemente debemos hablar de la calidad del magisterio con que se cuenta, lo cual implica procesos de evaluación del trabajo docente, que permitan determinar las necesidades de capacitación o actualización, de quienes como labor diaria tienen la transmisión de conocimientos a la niñez mexicana.

El presente trabajo, pretende dejar en el lector, un esbozo de la situación y necesidad real de que sean implementados programas de actualización y evaluación del magisterio, como un paso más en el camino de mejoramiento de la calidad educativa que se imparta en México, así como también, tiene por objeto establecer si es responsabilidad del Estado implementar dichos programas y en su caso si tal función se ha cumplido adecuadamente.

En el primer apartado se realiza un breve recorrido histórico en el rubro

educativo, a efecto de establecer las características de la educación pública en México, desde la época precolombina hasta nuestros días.

En la segunda parte del estudio se analiza la situación que guarda la educación básica del país conforme a recientes estudios para medir la calidad y eficiencia de dicha educación, como es el caso del realizado por la Fundación Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA) el cual reveló que el problema educativo en México presenta importantes deficiencias ya que evaluaciones internacionales de los últimos años, han reflejado que México tiene un promedio bajo de escolaridad y su sistema educativo es también de baja calidad, no obstante las reformas educativas de las últimas décadas.

El tercer apartado, se refiere a los fundamentos jurídicos que prevén la capacitación y evaluación del magisterio de educación básica.

En el cuarto capítulo, se analizan las acciones emprendidas por los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado en 1992, es sin duda el proyecto y la acción de gobierno de mayor trascendencia en el ámbito educativo de las últimas década en nuestro país, a partir del cual se han generado acciones complementarias para mejorar la calidad y cobertura en educación básica, por lo cual en el apartado quinto se analiza su contenido y se describen particularmente las características del Programa "Carrera Magisterial", que ha sido el mecanismo a través del cual el Estado, ha buscado propiciar en el magisterio el sentido y necesidad de capacitación para actualizar sus conocimientos y habilidades, derivado de los resultados arrojados por las evaluaciones a que se someta voluntariamente.

Teniendo en consideración que el pasado mes de mayo, el Titular del Poder Ejecutivo Federal anunció la Alianza por la Calidad de la Educación celebrada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como instancia de representación del magisterio nacional, se efectúa un análisis de los programas y acciones que se habrán de llevar a cabo para mejorar las condiciones en que se desenvuelven los educandos, así como aquellos aspectos que directa o indirectamente pueden influir en el aprovechamiento escolar,

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

Hablar de la educación en la historia de México, lleva a sumergirnos en un viaje de sumo interés, que necesariamente ameritaría, no un simple bosquejo de las políticas en que se inspiraron los responsables de gobernar a los mexicanos en las diferentes etapas por las que ha atravesado nuestro país, para definir o imprimir un sentido específico a la educación; sin embargo, y sólo como un panorama introductorio al tema central de nuestro estudio, se estima pertinente citar de manera general las características que ha tenido la educación inicial o básica en México, incluida la cultura mexicana a la llegada de los españoles.

a).- México prehispánico.

Humberto Musacchio, en su *Diccionario Enciclopédico de México*¹, describe de manera clara las características que presentaba la educación en la época precolombina, destacando que en el México prehispánico todos los grupos étnicos, aun los nómadas, *contaban con algún tipo de educación, transmitían por generaciones el conocimiento de los ciclos calendáricos vitales tanto para los cazadores- recolectores como para los agricultores; el conocimiento de las propiedades de cada especie vegetal, en las diversas partes de las plantas, para la producción de alimentos, medicamentos, instrumentos, materiales de construcción, armas y vestidos; el conocimiento de los animales comestibles, tóxicos o fieros; el conocimiento de los minerales, del clima, de la aparición de las aguas, y en el caso de los agricultores, el conocimiento para la construcción de canales de riego.*

En la época prehispánica, la educación de los infantes era una cuestión prioritaria dentro de la vida cotidiana de las diferentes culturas que habitaron Mesoamérica, como es el caso del pueblo mexicano, que se caracterizaba por inculcar valores considerados como trascendentes, tales como la guerra, el culto religioso, la obediencia a los mayores y superiores, etc.

Los jóvenes se educaban en una doble vertiente, tendente a inculcarles valores religiosos y patrióticos. En primer lugar, dados los fuertes lazos de pertenencia al grupo que se manifestaban entre los aztecas ya desde los primeros tiempos, se trataba de crear en los niños un vínculo de identidad inquebrantable, un sentimiento de unión con el resto de la sociedad, de la que dependieran y a la que debían servir.

¹Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico de México*. Tomo I. Edit. Andrés León, México, 1995, pag. 549.

En este sentido, la creencia en un dios (Huitzilopochtli), que habría de guiarlos y protegerlos, se configuró como una de las claves de su expansión y desarrollo como pueblo. Tal devoción por su dios, fue una constante a lo largo de toda su historia, transmitida de generación en generación.

Se trataba de inculcar a los jóvenes valores como el sacrificio, la abnegación, el valor en la lucha, el trabajo por el bien común y la resistencia a la adversidad. Se inculcaban el auto castigo, la oración, las privaciones, la humillación o se recurría con frecuencia a los castigos corporales, con el fin de fortalecer tanto los cuerpos como las almas.

Los hijos de nobles se educaban en el calmecac (casa de lágrimas) y se preparaban para ser los futuros administradores, políticos, sacerdotes o altos jefes militares. Ocasionalmente, el hijo de una familia acaudalada también podía educarse en el calmecac.

En este tipo de escuelas se les daba una instrucción intelectual: la ciencia de la época, lectura, escritura, adivinación, poesía e historia. Las enseñanzas que recibían comenzaban por conocer la historia del pueblo azteca, además de aprender sobre aspectos religiosos, el calendario y los poemas mitológicos, la astronomía y la política.

Según los narradores de la época, la vida en el calmecac era especialmente dura, sobre todo para los jóvenes más destacados, de quienes se esperaba un mayor rendimiento. Entre sus labores estaba recoger leña, barrer, levantarse en la noche o bañarse en agua helada. Los vestidos eran sencillos, austeros; la alimentación escasa; dormían en el suelo, se reprimía toda manifestación de alegría, ello en razón de que al ser los futuros gobernantes, consideraban que debían comportarse con total rectitud y de modo ejemplar.

Además de educación religiosa y moral, los jóvenes hijos de nobles recibían educación militar. Aprendían a manejar armas, a obedecer a los superiores y recibían un entrenamiento físico constante. La enseñanza era teórica y práctica, de tal forma que eran adiestrados en las reglas de la guerra. La enseñanza se completaba con castigos para aquellos que se desviaran de la norma, bien con su pereza o con su desobediencia.

La escuela del barrio era llamada telpochcalli (casa de los jóvenes) por lo que era la institución educativa a la que asistían los hijos de la clase no privilegiada. Los Telpochcallis eran templos - escuelas en régimen de internado, en ellos se enseñaba a los educandos artes y oficios, se inculcaba la obediencia a las normas religiosas y a las tradiciones; pero sobre todo a los varones se les preparaba para la guerra, es decir se les adiestraba como

guerreros. Estos templos se encontraban dedicados al dios Tezcatlipoca, mientras que los calmecac eran destinados o dedicados a Quetzalcóatl.

Humberto Musacchio, citando a López Austin, refiere que los telpochcallis eran: *...una casa colectiva de varones o de doncellas en las que no sólo se organizaba el servicio eclesiástico, se proporcionaban conocimientos y se modelaba la moral de jóvenes y niños; el templo escuela era también era una casa de producción, pues los varones acudían a las siembras colectivas. Además se preparaba a los muchachos para la guerra y, cuando el mancebillo tenía vigor suficiente se le enviaba a combate como cargador de vituallas.*²

La vida en el Telpochcalli era dura, ya no había dulces palabras; las órdenes eran ahora más estrictas y desde la madrugada comenzaban las extenuantes actividades. Todo iniciaba con un helado baño en la laguna, seguido de una comida frugal y muy controlada. Los jóvenes debían realizar numerosos encargos, entre los que se encontraba el cultivo de las tierras de la escuela; recibían rudimentos de cultura y especialmente se buscaba su resistencia al dolor mediante prácticas de auto –sacrificio.

Cabe señalar que los cronistas de la época señalaban que además de los tipos de instituciones educativas ya referidas, había otras escuelas, como el tlamacazcalli, especie de centro de altos estudios, y el cuicacalli, conservatorio de música y danza.

De esta etapa de la historia patria puede señalarse, que la educación de los infantes se encontraba debidamente organizada como una educación pública, con objeto de capacitar a los educandos en las actividades para las cuales según sus creencias y origen estaban destinados.

b).- México durante la colonia.

Una vez caído el imperio mexica a manos de los conquistadores, dado el desconocimiento que los españoles tenían de la lengua, cultura y costumbres de los pueblos sometidos, dispusieron como tarea fundamental y prioritaria la evangelización de los "originarios", como medio para justificar la dominación y expansión española en los nuevos territorios, lo cual se tradujo en que la educación se basara en aspectos de tipo religioso más que culturales.

Alejandra Moreno Toscano³, señala que para la Historia de México, el siglo XVI fue el siglo de la conquista, que tuvo dos vertientes, una militar y otra espiritual

²Musacchio, Humberto, *op cit.* , pag. 549

³Alejandra Moreno Toscano, *Historia General de México (El Siglo de la Conquista)*, SEP/El Colegio de México, México, 1981, pp. 1 - 70

dentro de la cual se comprendió la función educativa, que si bien limitada en beneficio de los indígenas, fue el cimiento del trabajo de cristianización e hispanización en que se basaron los misioneros llegados de España.

Durante la primera mitad del siglo XVI (sostiene Moreno Toscano), se ensayan diversos métodos de evangelización, centrándose la labor de los misioneros en la educación de los jóvenes indígenas por considerar que el indígena debía ser el mejor instrumento para la conversión de los indios, e incluso se cree abiertamente que el indígena debe ser preparado para ejercer actividades sacerdotales, por lo cual durante esos primeros años de la dominación española... *se estudian y conservan las lenguas vernáculas, a las que se traducen los textos fundamentales del cristianismo*⁴.

Sin embargo, muchas de las instituciones que florecieron durante los primeros años del siglo XVI, desaparecen cuando decae el apoyo que recibían los primeros misioneros por parte de las autoridades, pues una vez definidas las estructuras de dominación colonial, y sobrepuesto los intereses personales y económicos de los comenderos, a los cuales no convenía que los indígenas fueran objeto de derechos personales y culturales, comienza a imponerse la idea de que los indígenas no estaban capacitados para dedicarse a estudios superiores, por lo cual se adopta la política de hispanización de los naturales, destruyendo a partir de ese momento, de manera sistemática, los edificios, costumbres y lenguas indígenas. Lo cual representó un estancamiento en la labor educativa que conducían las órdenes religiosas, asentadas en los territorios conquistados.

Raúl Bolaños Martínez al abordar este tema señala que: *Aunque el estado español en ocasiones dispuso algunas medidas en materia educativa, éstas no llegaron a ser determinantes en la organización y control de tan importante función, ni mucho menos logró que los peninsulares radicados en nuestro país las cumplieran, como sucedió con algunas disposiciones dictadas por Fernando el Católico y Carlos I, entre ellas la que ordenaba la cédula real que creaba la encomienda y que decía que quienes fueran beneficiados con ella cumplieran con la obligación de educar a los indios a ellos encomendados. En 1600, el virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo trató de imponer orden a la educación elemental mediante las Ordenanzas de los Maestros del Nobilísimo Arte de Enseñar a Leer, Escribir y Contar, pero en la práctica éstas no fueron observadas por quienes tenían a su cargo la instrucción*⁵.

⁴Idem, p. 50

⁵Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores) *Historia de la Educación Pública en México*, (Raúl Bolaños Martínez, *Orígenes de la Educación Pública*

A finales del siglo XVIII, el virrey Iturrigaray en 1794, según lo cita Humberto Masacchio, confesaría el reiterado fracaso de la educación elemental al informar al trono que sólo existían diez escuelas primarias en todo el virreinato, por lo que evidentemente los indígenas no tenían acceso a la educación que estaba dirigida a los hijos criollos y eventualmente a mestizos, mientras que la educación secular o religiosa para "convertirlos al cristianismo", era dirigida a los indios.

Cabe mencionar que la denominada Constitución de Cádiz, de 1812, en su Título IX (arts. 366 a 369), regulaba la Educación Pública aunque en forma muy genérica, ya que si bien ordenaba que el plan general de enseñanza que emitieran las Cortes, debía ser uniforme y aplicado en todo el reino y que en todos los pueblos de la Monarquía donde quedaba comprendida la Nueva España, se debían establecer: ... *escuelas de primeras letras en las que se enseñará a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica*. Dada la lejanía del reino y la rebelión ya iniciada por un grupo de insurgentes para independizar a la Nueva España, tal disposición no tuvo aplicación en el Territorio Nacional y menos aun como se indicó, en beneficio de los educandos originarios de esta tierra.

c).- México Independiente.

Los Insurgentes mostraron su preocupación por el analfabetismo en que se encontraba el país. Morelos en su documento denominado *Sentimientos de la Nación*, planteaba que las leyes debían contribuir a alejar del pobre la ignorancia, por lo cual condicionaba la aceptación de extranjeros a que fueran "capaces de instruir".

En esta época, algunos hijos de familia acomodados se educaban en su propio hogar con maestros particulares, pero la mayoría, como los niños con menos recursos, lo hacían en escuelas parroquiales y conventuales, donde aprendían a leer la doctrina y las labores "propias de su sexo". No obstante, las escuelas eran escasas.⁶

En la Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814, titulada oficialmente "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", se disponía que ...*ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública...* por lo que debe interpretarse que en dicho cuerpo normativo se

en México), Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, pp. 13- 14.

⁶Bolaños Martínez, Victor Hugo. *Compendio de Historia de la Educación en México*. Edit. Porrúa, México, 2000, pag. 24

marcaba genéricamente una garantía individual de acceso a la educación, la cual no benefició en realidad a los gobernados dada la etapa bélica que se vivió a partir de 1810, como parte del movimiento independentista iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla.

Jorge Sayeg Helú, refiere en su obra *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, que: A raíz de la aparición de la Constitución de Apatzingán, efectivamente, la represión realista no se haría esperar. Inmediatamente que Calleja llegó a conocer el referido documento, publicó un bando condenándolo, ordenó la quema, no solamente de la Constitución y de cuantos ejemplares de la misma aparecieran, sino de cualesquiera (sic) publicación de quienes hasta entonces fueron llamados insurgentes y en adelante se apellidarían traidores y rebeldes...* por lo cual la Carta de Apatzingán estuvo destinada ...a correr la misma suerte de la verdadera insurgencia: desaparecer, pues como es bien sabido la eficacia de ella, al no depender, pues, sino de la victoria de las armas independentistas, se halló circunscrita a los propios insurgentes y a los territorios por ellos ocupados...⁷

Así pues, es innegable que la denominada Constitución de Apatzingán tuvo vigencia y validez como la primer Carta Fundamental de México; sin embargo, su aplicación resultó limitada en casi la totalidad de sus aspectos, particularmente en el relativo a cuestiones educativas, pues si bien se proclamó la emancipación del imperio español, es decir el desligamiento material de España, en realidad las luchas y la "supuesta" consumación de la independencia se tradujo en el establecimiento de una nueva monarquía a cargo de Iturbide, que para el pueblo en general no representó mayor cambio, lo que implicó el olvido del principio expresado en el artículo 38 de la citada Constitución de Apatzingán en el sentido de que: *...ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos...*, ya que la educación continuó estando reservada para las clases privilegiadas.

Una vez consumada la Independencia del naciente Estado, el 18 de diciembre de 1822, la Junta Nacional Instituyente organismo creado por Agustín de Iturbide, luego de disolver el Congreso General, emitió un cuerpo de leyes denominado *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*. En este cuerpo normativo se disponía la obligación de los ayuntamientos y pueblos de *promover la instrucción sin omitir diligencia*, lo cual aunque de manera genérica, contemplaba la obligación para la autoridad de realizar actos tendentes a la educación. Asimismo, dicho Reglamento establecía que

⁷Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1987, pags 65 y 66.

el gobierno debía expedir reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes, para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública llenaran ...*los objetos de su institución, debida y provechosamente en consonancia con el actual sistema político (art.99).*

Cabe mencionar que en el mismo año de 1822 se fundó en México la Compañía Lancasteriana, cuya finalidad era la de impartir educación a corto plazo y a bajo costo, pues la nación carecía de recursos para proporcionar ese servicio al mayor número de mexicanos y tampoco disponía de personal calificado para ello, es decir no contaba con profesores.

Al respecto Dorothy T. Estrada, señala que: *En México, aún antes de la fundación de la Compañía Lancasteriana, la enseñanza mutua fue practicada por algunos maestros particulares y en las escuelas gratuitas de algunos conventos. Pero la Compañía Lancasteriana fue la que ganó para el método la atención y el apoyo del gobierno y el público, e impulsó el establecimiento de escuelas de enseñanza mutua en toda la nación...*⁸

El sistema lancasteriano también llamado sistema de enseñanza mutua, consistía en utilizar a los alumnos de mayor edad y adelanto (monitores), para que instruyeran a los más pequeños y menos avanzados.

Los alumnos monitor debían presentarse con cierta anticipación ante el profesor para que los instruyera de las actividades a realizar durante el día, de tal forma que al llegar el resto de los educandos, una vez sentados en semicírculos en torno a los monitores o expositores, se reproducían las lecciones, lo cual permitía que a un mismo tiempo se impartieran conocimientos a niños y jóvenes de diferente avance educativo.

La escuela lancasteriana introdujo el empleo de material didáctico de tipo casero, así como de mapas, carteles e incluso el uso del dictado como un mecanismo de aprendizaje, y según diferentes autores que estudian el tema, la Compañía Lancasteriana jugó un papel preponderante durante la mayor parte del siglo XIX, ya que desde su creación y hasta el año de 1890, fue fundamental para la difusión de la educación elemental en el Territorio Nacional.

Por otra parte, al emitirse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 4 de octubre de 1824, se dispuso dejar la educación básica en manos de los gobiernos estatales, confiriéndole al Congreso General la facultad de *promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras...* Es decir,

⁸Thack de Estrada, Dorothy y otros. La Educación en la Historia de México. (Las escuelas Lancasterianas en la ciudad de México 1822 – 1842), Edit. El Colegio de México, México, 2000, pag. 50.

los constituyentes de 1824, no fijaron condiciones precisas a la educación nacional, pero tuvieron buen cuidado de garantizar el derecho de los estados del país para que pudieran organizar la educación pública.

La enseñanza constituía una preocupación para todos los sectores involucrados directamente en la actividad política, pero en virtud de que la iglesia continuaba controlando la impartición de los servicios educativos y de que los gobiernos provinciales carecían de recursos suficientes para emprender tal tarea, subsistió el monopolio eclesiástico en la educación, sin demérito de la labor realizada como ya se dijo, por parte de la escuela lancasteriana que paulatinamente se fue difundiendo por casi todo el país, por lo que poco fue lo logrado en materia de educación pública elemental a partir de las disposiciones contenidas en la citada Constitución Federal de 1824.

En el año de 1836, se emitieron un conjunto de leyes constitucionales o supremas que establecieron una forma centralista de gobierno: A dichas leyes se les conoce como las *Siete Leyes Constitucionales*.

En la ley sexta denominada *División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos*, se abordaban diversos aspectos como el referente a la educación conforme a lo dispuesto en el artículo 14 que definía las facultades conferidas a las Juntas Departamentales⁹, destacando para los efectos de nuestro interés las contenidas en las fracciones I, III y V que precisaban lo siguiente:

Artículo 14. Toca a las juntas departamentales:

I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional¹⁰.

...

III.- Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolos competentemente de los fondos de propios y de

⁹Conforme al artículo 1º de la referida *Ley Sexta*, la República se dividía en Departamentos; éstos en Distritos los cuales a su vez se subdividían en Partidos. El Gobierno interior de los departamentos quedaba a cargo de un gobernador, mismo que estaba sujeto al gobierno general (art. 4), independientemente de que en cada Departamento se integraba una junta que se denominaba departamental, misma que se conformaba por siete personas (art. 9).

¹⁰El artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, definía las instancias competentes para iniciar leyes al señalar que correspondía la iniciativa de leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo; y a las juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

arbitrios donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

...

V. *Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.*

Cabe apuntar, que de igual forma en la Sexta Ley Constitucional, (artículo 22), se disponía la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos; en los puertos y en los pueblos que contaran con al menos 4000 y 8000 personas respectivamente, precisándose que el cuidado de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran con dinero del común, quedaban a cargo de los ayuntamientos.

Así pues, en estas leyes de manera clara se incorporaba la responsabilidad para los gobernantes o mejor dicho para el Estado, de mantener escuelas públicas de enseñanza básica, donde si bien aún no se establecía una política educativa, pues debe recordarse que se seguía el método de ayuda mutua y que la Compañía Lancasteriana era quien se encargaba de promover la actividad educativa, con independencia de que en las instancias de gobierno ya existiera la convicción de que el Estado debía participar y organizar en tales servicios, lo cual resultaba prácticamente imposible dados los constantes conflictos políticos y económicos que debieron enfrentarse como parte del proceso de construcción de una nueva nación.

Antonio López de Santa-Anna, en funciones de Presidente provisional, bajo el argumento de que el Congreso electo en el año 1842, conformado por mayoría de diputados liberales, habían contrariado la voluntad de la Nación al aprobar un proyecto de Constitución que a juicio de los conservadores atentaba contra la religión católica, dispuso la disolución de dicho cuerpo legislativo y ordenó la conformación de una Junta Nacional Legislativa para que formulara unas nuevas Bases Constitutivas de la Nación.

Ante tal decisión, el Congreso decretó que *...la educación de los 7 a los 15 años de edad sería obligatoria y gratuita...*, y estableció el principio de libertad educativa; así como también que los profesores tendrían que ser aprobados por la Dirección General de Instrucción Primaria, que fue encomendada a la Compañía Lancasteriana. Se planteó la necesidad de publicar cartillas y libros de texto elementales así como un plan para fundar una escuela normal¹¹.

¹¹Cfr. Bolaños Martínez, Víctor Hugo, Op. Cit. Pag.29

Las nuevas Bases Constitutivas de la Nación, una vez elaboradas y discutidas fueron aprobadas el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año, bajo el título *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, en las cuales se reitera la independencia de la Nación y organiza ésta en República centralista; conserva la división territorial establecida en 1836, pero encomienda a una ley secundaria precisar el número y límites de los Departamentos; dividía el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; declaraba que el país profesaría y protegería la religión católica; en cuanto a las obligaciones y derechos de los habitantes, reproducía los contenidos en la Constitución de 1836, pero desarrollaba con mayor amplitud el catálogo de garantías, de entre las cuales no se incluía la que actualmente se conoce como de acceso a la educación.

Sin embargo, cabe apuntar que las referidas *Bases Constitutivas* si bien carecían de disposición expresa que señalara el derecho para los particulares de acceder a educación pública, sí fijaba como responsabilidad de los departamentos (Estados), la impartición de educación pública sin definir algún nivel como obligatorio, disponiendo en el artículo 134 que correspondía a las *Asambleas Departamentales*¹², el fomento de la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que determinara el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

El 21 de mayo de 1847, se promulgó un nuevo ordenamiento con rango constitucional denominado *Acta Constitutiva y de Reformas*, el cual tenía por objeto adecuar a las condiciones del país en ese año las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*; sin embargo, en el nuevo texto, no se incorporó disposición alguna referente a la educación pública o privada, por lo que subsistieron las existentes hasta ese momento.

d).- La Época Liberal.

En 1853 se restableció el centralismo como forma de gobierno, con la última administración del general Santa Anna. El ministro de Relaciones Exteriores Lucas Alamán, formuló las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de una nueva Constitución. Dichas Bases no tuvieron aplicación en virtud de la muerte de su autor e impulsor, Lucas Alamán:

Los conflictos que tuvo que enfrentar la nación durante la guerra con

¹²Las Asambleas Departamentales a que se hacía referencia en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sustituyeron a las Juntas Departamentales a que se aludía en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

*Estados Unidos y la tarea fundamental de los gobiernos sucesivos que tuvieron que restaurar el orden después de la pérdida de una gran parte del territorio, llevaron a una nueva etapa crítica de nuestra educación, situación que se mantuvo durante los conflictos que siguieron, iniciados en 1854 con la Revolución de Ayutla, y que volvieron a enfrentar a liberales y conservadores. En estas condiciones, y ante la inseguridad del país, poco pudo hacerse respecto al control de la educación por parte del Estado.*¹³

Tras el triunfo de la rebelión convocada por el Plan de Ayutla se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual en materia educativa prohibía la existencia de monopolios, disponiendo como función específica de los Estados el fomento de la enseñanza pública, y previendo la libertad educativa en tanto no se atacara la moral pública.

*En el ánimo del Congreso constituyente de 1856-1857, privó la idea de establecer la libertad de enseñanza, por lo cual las organizaciones de corte religioso pudieron impartir en forma privada educación de distintos niveles.*¹⁴

Al respecto cabe precisar que en la Constitución de 1857, por primera vez se destinó el artículo 3 º para regular la educación al señalar: *la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir.*

La redacción del precepto antes señalado revela con claridad que el constituyente de 1857 adoptó una postura liberal en cuanto a la enseñanza, pues no se marcó limitación alguna para que particulares e incluso organizaciones clericales impartieran educación.

Posterior a la promulgación del texto constitucional que se comenta, el país vivió un nuevo enfrentamiento entre liberales y conservadores. A dicho movimiento se le identifica en la historia de México como la Guerra de Tres Años.

En este contexto el Licenciado Benito Juárez García, promulgó las denominadas Leyes de Reforma, destinadas a poner fin al conflicto existente entre el Estado y la Iglesia. De dichas leyes tal vez el aspecto más relevante en materia de educación se refirió a la eliminación del monopolio educativo que venía ejerciendo el clero, además de establecer que la educación tendría que observar un carácter laico; es decir, ajeno a cualquier corriente religiosa, lo cual implicó que fuera el Estado quien a partir de ese momento asumiría

¹³Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores) *Historia de la Educación Pública en México*, (Raúl Bolaños Martínez. *Orígenes de la Educación Pública en México*), Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, Pág.22

¹⁴Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Suprema Corte de Justicia y la Educación* (Libro Electrónico). México, 2007, pag 32

la responsabilidad educativa, aprovechando que no sólo el manejo de la educación, sino todos los centros educativos pasarían a manos del Estado.

En efecto, en 1861 y después del primer triunfo sobre los conservadores, Juárez promulgó una Ley de Educación, que disponía de manera precisa la responsabilidad del gobierno federal en materia educativa, al disponer que debería abrir y sostener escuelas para niños de ambos sexos, además de llevar a cabo la inspección de los mismos en cuanto a su funcionamiento, apoyando también económicamente a las escuelas a cargo de beneficencias y municipalidades.

Al caer el imperio de Maximiliano de Habsburgo, el gobierno liberal desplegó una intensa labor educativa que propició la creación de una Comisión para estudiar y proponer alternativas para implementar un programa educativo adecuado a las necesidades del país, resultando de ello un proyecto que después de pasar por el Congreso, se convirtió en la *Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal*, del 2 de diciembre de 1867.

Dicha ley, disponía que debía haber en el Distrito Federal, el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que fueran necesarias para atender a su población financiadas por las municipalidades, así como también debían establecerse cuatro escuelas financiadas por el gobierno federal. Asimismo, dicho ordenamiento legal determinaba que la instrucción primaria sería gratuita y obligatoria para los pobres.

Es de mencionar que siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se elevaron a rango constitucional las disposiciones contenidas en las leyes de Reforma, según se desprende de un decreto fechado el 25 de septiembre de 1873 y mediante diverso decreto del 10 de diciembre de 1874, se prohibió la enseñanza religiosa en todo el país.

Al respecto Josefina Zoraida Vázquez de Knauth, citando a Dublan y Lozano, refiere que el artículo 4 º del mencionado decreto que estableció el laicismo en el país establecía que : *La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que, por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo será castigada con multa gubernativa de 25 a 200 pesos, y con destitución de los culpables, en caso de reincidencia*¹⁵.

¹⁵Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida y otros. *La Educación en la Historia de México. (La República y la Educación. Un intento de victoria definitiva)*, Edit. El Colegio de México, México, 2000, pag. 102.

e).- El Porfiriato y la etapa revolucionaria del país.

Tras el triunfo de la revuelta convocada en el Plan de Tuxtepec, el general Porfirio Díaz, asumió la Presidencia de la República en 1876, la cual ejerció hasta 1911, con excepción del periodo comprendido entre 1880 y 1884.

La obra educativa del régimen porfirista podría calificarse como apreciable en cuanto a logros, aunque evidentemente, la educación básica reflejó un avance lento a partir de que con independencia del marcado analfabetismo registrado en la época, existió una notable escasez de profesores ya que tal actividad era mal remunerada.

Durante el prolongado mandato de Porfirio Díaz, varios ideólogos fueron los responsables de organizar la educación en sus diferentes niveles, entre los cuales destacaron Ignacio Ramírez, Protasio P. de Tagle, Ezequiel Montes, Joaquín Baranda y Justo Sierra.

El licenciado Ignacio Ramírez fue ratificado como Secretario de Justicia e Instrucción Pública al asumir como presidente en su primer periodo el general Porfirio Díaz, ya que con dicho cargo formó parte del gobierno provisional del general Juan N. Méndez; sin embargo, por razones de salud, dejó el cargo el 23 de mayo de 1877.

Su gestión como Secretario de Estado fue rica en planteamientos y realizaciones, donde se caracterizó por la defensa del principio de educación integral, promovió la reforma de la enseñanza y consideró que la instrucción debería basarse en la experiencia y las necesidades sociales. En esta reforma de la enseñanza, exigió que los estudios de las escuelas superiores tuvieran una mejor calidad y destacaran en sus planes de estudio, los contenidos específicos de las respectivas carreras; protegió las bellas artes, fundó bibliotecas, creó becas y fomentó la instrucción popular.

Al retirarse Ignacio Ramírez, el general Díaz nombró como nuevo Secretario de Justicia e Instrucción Pública a Protasio P. de Tagle. Su labor se caracterizó por darle continuidad a las tareas iniciadas por su antecesor.

Mediante decreto de fecha 1 de enero de 1879, reformó los artículos 41 y 45 del Reglamento de Instrucción Pública, para unificar los criterios de evaluación y el otorgamiento de premios a los alumnos sobresalientes. Asimismo, dispuso que se incluyera en el Reglamento de las Escuelas Primarias Nacionales, el principio de Utilidad en la Enseñanza, mediante la incorporación de asignaturas novedosas y prácticas, de tal manera que los conocimientos adquiridos tuvieran aplicaciones reales en la vida de los educandos.

De igual forma durante la gestión de Protasio P. de Tagle se transformó la

Escuela Secundaria de Niñas a efecto de que se convirtiera en una institución destinada a preparar a las futuras profesoras de educación primaria, aplicando los principios de enseñanza objetiva derivados de la teoría pedagógica sostenida por Manuel Flores, en la que se sostenía que la verdadera enseñanza debe ser concreta y objetiva, por lo que debía partir de la observación de los casos particulares que les sirvieran de fundamento.

Con el respaldo de esta teoría pedagógica, Tagle ordenó que se elaborara un plan de estudios completo para la instrucción elemental, organizando en forma cíclica las asignaturas básicas redactando nuevos programas en cada una de ellas.

De igual forma, dispuso la construcción de numerosas escuelas de instrucción primaria, así como algunas regionales de agricultura y ordenó que los centros educativos atendidos por sociedades de beneficencia pasaran a depender del Estado.

Finalmente puede atribuirse a Protasio P. de Tagle, la formulación de un Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública.

Como ya se apuntó en líneas anteriores, en 1880 ocupó la presidencia de México el general Manuel González, considerado hasta ese momento como uno de los hombres de mayor confianza y cercanía del general Porfirio Díaz, por lo cual dicho periodo fue visto como una continuación del gobierno de este último. Sin embargo el general González trató de deslindar sus actos de gobierno en busca de desempeñar un mandato propio, por lo cual trató de conformar su gabinete apoyado en algunos elementos liberales puristas que se autodenominaban de la "vieja guardia", entre los cuales se encontraba Juan N. García al que encomendó la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, y quien fue sustituido de manera casi inmediata por Ezequiel Montes.

Montes consideraba como indispensable que la educación pública mantuviera ideas abstractas de orden moral aun cuando no fuera posible su comprobación científica. Respecto de las ciencias exactas reconocía que debían estar basadas en un método de investigación y experimentación riguroso.

Durante su gestión como Secretario de Justicia e Instrucción Pública, expidió un decreto que suprimía la lógica positivista en la Escuela Preparatoria y en abril de 1881, ordenó la publicación en el Diario Oficial de un nuevo proyecto de Ley de Instrucción Pública.

En septiembre de 1882, el Presidente de la República Manuel González consideró pertinente efectuar ajustes en su equipo de colaboradores, particularmente por cuanto a la labor realizada por Ezequiel Montes, ya que

como liberal de la "vieja guardia" era opositor claro de las ideas positivistas, lo cual generó posiciones antagónicas con otros colaboradores de González, por lo cual fue designado como nuevo Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda.

Con fecha 17 de diciembre de 1885, el Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de la Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, lo cual y conjuntamente con el trabajo desarrollado por notables educadores entre los cuales pueden citarse a Ignacio Manuel Altamirano, Justo Sierra, Miguel Schultz y Alberto Lombardo, se propició que el nivel educativo se elevara aun existiendo notorias divergencias en los métodos que se utilizaban para impartir la instrucción pública, por lo cual Joaquín Baranda *...gestionó ante la cámara de diputados la elaboración y promulgación de una ley que garantizara el derecho del Estado para conducir la educación nacional; con ese fin se organizó una comisión integrada por los maestros Justo Sierra, Julio Zárate y Leonardo Fortuño, quienes formularon un proyecto que se convirtió en ley en mayo de 1888.*¹⁶

La gestión de Baranda duró dieciocho años, lo cual implicó que siendo del grupo de colaboradores de Manuel González, al reasumir el poder el general Porfirio Díaz, lo ratificó en el cargo hasta el año 1901, en que por razones políticas fue relevado de la Secretaría.

Como balance de la gestión de Joaquín Baranda, se celebraron diversos congresos de educación pública, que resultaron sumamente importantes para la organización educativa. El número y calidad de las escuelas se incrementó; la educación normalista avanzó en forma trascendente y se dictaron diferentes leyes para cuidar de la correcta realización de los avances educativos bajo la vigilancia del Estado. La atención de los niños en edad preescolar, llamó la atención del Estado, lo que propició la instalación de numerosos jardines de niños aunque cabe precisar que la difusión de este tipo de escuelas se realizó con mayor notoriedad durante la gestión de Justo Sierra.

A la salida de Joaquín Baranda, el presidente Díaz designó como nuevo titular de la Secretaría encargada de dirigir la educación en el país, a Justino Fernández quien siendo un funcionario de bajo perfil, era bien visto tanto por el grupo de los viejos liberales como también por la corriente que se autodefinía como "los científicos".

Una vez que asumió el cargo Justino Fernández propició la creación de

¹⁶Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). Historia de la Educación Pública en México (Salvador Moreno y Kalbtk. El Porfiriato Primera Etapa) op cit. Pag. 58.

una Subsecretaría de Instrucción Pública, la cual dejó bajo el manejo de Justo Sierra, político y pedagogo de reconocida capacidad en los círculos políticos de la época.

De la gestión de don Justino Fernández, destaca también la creación del Consejo Superior de Educación Pública, que sustituyó a una Junta Directiva de educación que operó durante las administraciones que le antecedieron.

La obra educativa de Justo Sierra se encuentra registrada entre los años 1870 y 1910. Inicialmente participó en cuestiones educativas como crítico e ideólogo dada la labor periodística que desempeñaba. Posteriormente en su carácter de diputado promovió cambios en las instituciones educativas existentes, así como la creación de otras que a su juicio resultaban necesarias.

Sierra tuvo la posibilidad de poner en práctica sus teorías pedagógicas al desempeñarse como docente en la Escuela Nacional Preparatoria, pero destacó en mayor medida al fungir como servidor público llegando a ocupar la Secretaría encargada del ramo educativo.

En 1891 se creó el Consejo Superior de Instrucción Pública, elevado en 1905 a rango de Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la cual Justo Sierra fungió como su primer titular, reunió las escuelas de especialidades (medicina, leyes, minería y otras) y en 1910 las organizó en una Universidad Nacional, con lo cual restauró la antigua real y pontificia, suprimida en 1833 por Valentín Gómez Farías.

Al hacerse cargo del ministerio Justo Sierra pugnó porque la escuela primaria tuviera un carácter esencialmente educativo, no sólo encargada de enseñar a leer, escribir y contar, sino que además de ello debería desarrollar las capacidades del educando que le permitieran pensar, sentir y expresar sus ideas, bajo el argumento de que el Estado debía encargarse de buscar en el niño al hombre físico, moral e intelectual, procurando el desarrollo armónico de sus facultades, incluyendo las de carácter estético.

Ana Verónica Ávila, al estudiar la obra de don Justo Sierra, menciona que: *En este programa se buscaba principalmente desarrollar en los educandos el amor a la patria, a sus instituciones y contribuir al progreso del país. El perfeccionamiento de sus habitantes sería integral, es decir, tendería a producir simultáneamente el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético de los escolares. Además la educación debería ser laica, absteniéndose de enseñar, defender, o atacar ninguna de las religiones y, además, sería gratuita.*

El maestro Justo Sierra, consideraba que la educación moral ayudaría a la formación del carácter por medio de la obediencia y disciplina, así como

por el constante y racional ejercicio de sentimientos, resoluciones y actos encaminados a producir el respeto a sí mismo y el amor a la familia, a la escuela, a la patria y a los demás. La educación física, obtenida por las medidas de profilaxis indispensable, los ejercicios corporales apropiados y por la formación de hábitos de higiene. La cultura intelectual, el que se alcanzará por el ejercicio gradual y metódico de los sentimientos y la atención, el desarrollo del lenguaje, la disciplina de la imaginación y la progresiva aproximación a la exactitud del juicio. Y por último, la educación estética, que se efectuará promoviendo la iniciación del buen gusto y proporcionando a los educandos nociones de arte adecuadas a su edad.

*También reformó a siete los años de escolaridad, es decir, cinco para la educación primaria elemental y dos años de educación primaria superior. Esto motivado por las diferentes circunstancias sociales prevalecientes en la época en el país, lo que en muchas ocasiones originaba que la mitad de la población usuaria únicamente cursara algunos primeros años, por lo que las materias eran las mismas que las de la primaria elemental sólo que vistas con mayor amplitud.*¹⁷

Justo Sierra consideraba que era imprescindible que la educación fuera laica, obligatoria, desarrollando las actividades manuales y basada en libros de texto con contenidos científicos. Asimismo proponía se reformara e impulsara la educación para adultos y la fundación de escuelas para niños con problemas de aprendizaje.

En síntesis siguiendo a Luis Álvarez Barret, puede señalarse que las realizaciones educativas del Porfiriato representaron *...una gigantesca construcción de teoría educativa, cuatro grandes congresos pedagógicos nacionales, c un magnífico diseño de la educación popular, de la educación integral, de la educación liberal, de la educación nacional, de la educación para el progreso, y cada uno de estos enfoques en sus más acusadas características. Educación física, intelectual, moral y estética; educación laica, obligatoria y gratuita; educación para la salud, para el progreso.*

En la práctica, el desarrollo de la educación primaria sólo alcanza la capital de la República, las capitales de los estados, las ciudades y villas importantes, las cabeceras distritales y las de los municipios más populosos y ricos... Lo realizado a favor de la población campesina es escaso en cantidad y mediocre en calidad c La administración porfiriana prestó mayor atención

¹⁷Ávila, Ana Verónica, 2003, (*Reforma educativa de Justo Sierra*). <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/reformaeducativadejustosierra.htm>

*a la educación superior que a la primaria...*¹⁸

f).- La educación en México a partir del Movimiento Revolucionario de 1910.

Tras la caída del régimen de Díaz, en la sucesiva lucha de fuerzas que tomaron el poder, poco se hizo en cuanto a políticas educativas. Tanto Madero como Huerta mantuvieron la estructura política, administrativa y organizacional del Estado, y por lo tanto, no impusieron un modelo de país. En ese trance, la educación quedó sin un rumbo fijo.

La Revolución Mexicana heredó del Porfiriato un número extremadamente alto de analfabetas, resultado de las políticas educativas del gobierno de Díaz y de sus antecesores con respecto de la instrucción pública.

Los gobiernos de la Revolución se encargaron de llevar a cabo campañas para educar a obreros y a campesinos como un medio para transformar la estructura social del país, promover el desarrollo nacional y formar una clase trabajadora que sirviera de sostén al proyecto modernizador mexicano, lo cual como era lógico no se vio reflejado en forma inmediata.

Durante la administración de Carranza se consideró que la educación pública debía quedar a cargo de los municipios y se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por considerar que al derivarse la organización y administración de los servicios educativos a los ayuntamientos, resultaba innecesaria dicha Secretaría.

Esto generó más problemas de los que pretendía resolver ya que si bien teóricamente al tener atribuciones en materia educativa las autoridades municipales; se suponía mayor facilidad para que la población resultara beneficiada, ello no era posible pues derivado de la pobreza en que se encontraban la gran mayoría de municipios del país y los limitados recursos económicos de que podían disponer, además de la prácticamente nula capacidad técnico- pedagógica que tenían los munícipes, resultó prácticamente imposible sostener la operación de las escuelas existentes, así como el pago de los profesores, y la diversidad de criterios que pudieron aplicarse para conducir la educación, ello llevó a que la educación pública se estancara, nulificándose el objetivo perseguido por Carranza.

Cabe recordar que el Presidente Venustiano Carranza, convocó en 1916 a un Congreso Constituyente a efecto de que fuera discutido y en su oportunidad aprobado un documento normativo que reflejara las aspiraciones

¹⁸Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). *Historia de la Educación Pública en México (Luís Álvarez Barret, Justo Sierra y la Obra Educativa del Porfiriato 1901 – 1911)* op cit. Pag. 111

y disposiciones que en la época se consideraban indispensables para una nación con aspiraciones progresistas, basadas en la igualdad social.

En materia de educación el constituyente de 1917, después de arduas jornadas de análisis y discusión, aprobó el texto del artículo 3º de la Constitución en los términos siguientes:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria

Del texto antes descrito llama la atención que se omitiera la expresión de obligatoriedad de la educación primaria o elemental¹⁹, así como también que la restricción dirigida a las corporaciones religiosas y sus ministros de culto se limitara a que no pudieran establecer o dirigir escuelas de educación primaria, sin limitarlos para impartir educación lo cual se traducía en una autorización tácita para ignorar el principio de laicidad de la educación.

Asimismo, es de destacar que en el texto del artículo 3º constitucional de 1917, no se formuló referencia a la rectoría del Estado en materia educativa lo cual conllevará a establecer la responsabilidad y necesidad de implementar acciones para capacitar y evaluar al magisterio, pues evidentemente ante la escasez de personal con formación académica, la capacitación de quienes se encontraban habilitados como maestros era indispensable y fundamental para obtener logros satisfactorios en los planes educativos.

Una de las más importantes acciones que se llevó a cabo para reorganizar la educación en México, fue la creación en el régimen del Presidente Álvaro Obregón de la Secretaría de Educación Pública, como instancia encargada de organizar y coordinar las tareas educativas en sus distintos niveles, la cual fue encomendada a José Vasconcelos quien estaba convencido de la necesidad

¹⁹El artículo 31 del texto constitucional que se comenta establecía como obligación de los mexicanos “hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años asistieran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marcara la ley de Instrucción Pública en cada Estado”, sin embargo tal disposición no puede traducirse en una obligatoriedad para el Estado para impartir la educación, ni tampoco que el sistema educativo determinara un nivel específico como obligatorio.

de federalizar la educación.

Siendo el primer Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos impulsó grandes cruzadas nacionales educativas, para impulsar la alfabetización. Su plan de trabajo se conoció como el "Plan de Once Años" que se refería a conducir en el proceso educativo al educando desde la primaria hasta la educación que hoy llamaríamos media-superior. Dicho plan lamentablemente no fue aplicado a plenitud por razones diversas, no obstante lo cual indudablemente sentó las bases del sistema educativo nacional más o menos vigente hasta la fecha.

Entre los aspectos más destacables de la política educativa vasconcelista, podría citarse un verdadero impulso a la educación destinada a las comunidades indígenas, como un mecanismo para asimilar a la población marginal; implementación de programas de educación técnica que favorecieran la capacitación de trabajadores para el campo y la industria, se trata de fortalecer la escuela rural para elevar el nivel de vida del campo mexicano y un sistema de creación de bibliotecas y edición de libros para popularizar la cultura. Creó también la escuela de la pequeña industria, la escuela técnica, la escuela agrícola y la escuela rural.

Puede señalarse válidamente que la obra que inició Vasconcelos transformó la educación en México ya que tuvo un sentido de reivindicación social, su plan de enseñanza era popular y tendía a la educación generalizada de la población, sin importar su status social o económico. El primer paso de Vasconcelos fue combatir el analfabetismo y después modificar las orientaciones y métodos de la escuela primaria.

Un aspecto adicional de trascendencia en la labor de Vasconcelos, tuvo como base la federalización de la enseñanza, lo cual implicaba que el Estado asumiera su responsabilidad como gobernante para facilitar el acceso a la educación de sus gobernados, en cualquier rincón del país, pues como ya se indicó, la reforma impulsada por Venustiano Carranza para que los Ayuntamientos fueran los encargados de coordinar e impulsar la educación, generó un verdadero estancamiento educativo por lo cual con visión clara Vasconcelos pugnó por que el gobierno federal tuviera la rectoría educativa.

Los proyectos Maestro *Misionero* y *Misiones Culturales*, fueron fundamentales para impulsar la educación rural. *Los maestros misioneros permanecían un tiempo en una comunidad, luego pasaban a otra para completar el sistema...*²⁰, mientras que las *Misiones Culturales* capacitaban

²⁰Bolaños Martínez, Víctor Hugo, op.cit. pag.80

*maestros sin más preparación que su sentido de solidaridad y buena voluntad, teniendo como finalidad primordial el mejoramiento profesional de los maestros en servicio y el desarrollo de la comunidad...*²¹

Plutarco Elías Calles como Presidente de la República, acorde con las políticas obreras, también impulsó las actividades educativas y de capacitación, como parte de una política que dotara al país de mano de obra calificada y apta para el desarrollo industrial.

Entre los principales logros en materia educativa durante el mandato del Presidente Calles, se refiere a la fundación de la Escuela Nacional de Maestros en la Ciudad de México, para orientar las tareas educativas a escala nacional, así como la creación del departamento de escuelas rurales, ya que si bien previamente se habían establecido escuelas normales rurales, su influencia resultaba muy focalizada a la región en que se encontraba.

Tales cambios también quedaron enmarcados por las luchas políticas del periodo, como la guerra cristera, la cual fue reacción a la promulgación de las leyes reglamentarias al artículo tercero constitucional, especialmente en lo relativo a las escuelas particulares y a la educación laica. El gobierno de Calles también dio un gran impulso a la alfabetización.

Pese a todo, durante el periodo de Calles la educación decayó un poco en relación con el régimen de Obregón. Se apoyó la creación de nuevas instituciones culturales y se instituyó la educación secundaria. También se reorganizó la Escuela Nacional de Maestros y se dio un reglamento para escuelas particulares con el que se les obligó a estar bajo el control de las autoridades federales. Situación que en forma más o menos similar se vivió durante los gobiernos del Maximato (Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez).

Tras la gestión de Vasconcelos, la educación quedó a cargo de un grupo de maestros profesionales que también transformaron los procesos educativos en México. A Moisés Sáenz se le debe la creación de las escuelas secundarias. También se renueva en esta época la enseñanza primaria. Al terminar el régimen de Calles la política educativa carecía de una autoridad intelectual y moral en la ahora Secretaría de Educación y se sucedieron varios ministros sin gran importancia en cuanto a su proyecto educativo. Durante la dirección de Ezequiel Padilla se publicó la "Ley de Escalafón e Inamovilidad".

Narciso Bassols, Abogado e intelectual, fue nombrado Secretario de

²¹Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). Historia de la Educación Pública en México. (Raúl Mejía Zúñiga La Escuela que Surge de la Revolución) op cit. Pag. 209.

Educación por Pascual Ortiz Rubio en 1931, continuando durante el gobierno de Abelardo Rodríguez hasta 1934. Bajo su dirección hubo nuevas tendencias y reformas debidas a factores como la crisis económica, el crecimiento de los grupos políticos de izquierda y la reacción de muchos maestros ante los fracasos recientes de la educación. Bassols impulsó la denominada Educación Socialista, la cual se concretó en nuestro marco jurídico durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

En diciembre de 1933, en la Convención de PNR en Querétaro, se formuló el Plan Sexenal y en Veracruz se tomó la primera iniciativa de Reforma del Sistema Educativo. El artículo tercero constitucional se reformó ese mismo año publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre, el nuevo texto del que destacaba el carácter socialista que se le tendría que imprimir a la educación impartida por el Estado, así como también la prohibición expresa para que cualquier ministro de culto o representante de alguna corporación religiosa, pudiera impartir educación primaria, secundaria o normal.

Puede señalarse que esta primer reforma al artículo 3° constitucional tenía un carácter evidentemente anticlerical, pues cerraba la puerta que durante muchísimos años representó un monopolio absoluto de la iglesia católica.

Al asumir como Secretario de Educación Pública, Narcizo Bassols, se encontró que el nivel educativo y los servicios que el Estado prestaba eran caóticos, por lo cual como primer objetivo buscó estructurar ordenadamente dichos servicios, por lo que emprendió la obra de armar y ajustar el aparato educativo sin grandes pretensiones ideológicas.

Su política se orientó a impulsar y mejorar la escuela rural y la escuela técnica practicando una política educativa socialista. Trató de hacer la Ley de Escalafón un sistema práctico. Esto marcó una diferencia en contraste con el proyecto de Vasconcelos que era definida por el hecho de que Bassols no era un filósofo sino un político. Bassols descubrió que el laicismo no cumplía su fin de abolir la enseñanza religiosa y desarrolló una campaña antirreligiosa en las escuelas; sin embargo, no quería acabar con la enseñanza religiosa porque ésta respondía a una necesidad espiritual que la ciencia no satisface.

En 1929 se establecieron las escuelas de circuito que se trataba de una escuela central que servía de modelo a otras escuelas de su alrededor en un radio de entre diez y cuarenta kilómetros. La escuela central era costeadada por la federación y las de circuito por los campesinos o ejidatarios y atendidas por uno o dos maestros rurales pagados también por la comunidad. Se establecieron 703 circuitos con 2,438 escuelas pero la carga económica para

los campesinos fue demasiada y fueron suprimidas a dos años de su creación por Bassols.

Otra institución implementada para fortalecer los servicios educativos en zonas rurales fue la Escuela Central Agrícola, creada en 1926, para brindar capacitación agrícola a los hijos de los campesinos. Pero fracasó por la deficiencia de organización y dirección y la falta de un alumnado genuinamente campesino. Tras su fracaso fueron incorporadas a las escuelas regionales campesinas que funcionaron hasta el final del Cardenismo.

Cabe señalar que a partir de la reforma constitucional al artículo 3° ya mencionada, al asumir la presidencia del país y durante toda su gestión, el general Lázaro Cárdenas dio gran impulso a la educación del campo, con miles de maestros rurales que llevaron la educación socialista a los rincones más apartados de la nación. El resultado de esta campaña no siempre fue el esperado, ya que muchas veces las comunidades rechazaron a los maestros rurales, ya fuera por propia ignorancia o porque generalmente los profesores se oponían a las creencias religiosas y al fanatismo, muy comunes en la época.

También se promovió la construcción de edificios escolares en áreas urbanas y rurales, pues la demanda de dichos centros aumentaba día tras día. En ese periodo muchos edificios antiguos y casas particulares fueron habilitados como planteles escolares, especialmente en las ciudades, por lo que muchas zonas vieron satisfechas así sus necesidades educativas.

De igual manera, Cárdenas impulsó la educación indígena, mediante la implementación de misiones educativas, cuyo fin era el acercar la alfabetización a las áreas rurales más alejadas de los núcleos urbanos. Dichas misiones continuamente incluían a maestros bilingües, que enseñaban en su propio idioma.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la educación del país vivió un cambio trascendente ya que desde la óptica del gobernante en turno, era necesario que el país contara con una nueva clase de profesionistas, surgidos de centros de enseñanza superior, mexicanos y atentos a la realidad del país. Por lo que en 1937 fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que tuvo como primer fin la formación de cuadros técnicos para el naciente proceso de industrialización del país.

El IPN se extendió más tarde al resto de México con la fundación de los Institutos Tecnológicos Regionales, que tomaron realce con la expropiación petrolera y que hicieron de la educación técnica una preocupación de los gobiernos posteriores, al punto de haberse convertido en una prioridad en

el rubro de educación.

De igual forma correspondió a Lázaro Cárdenas, la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el instituto Nacional Indigenista (INI).

Otro esfuerzo para extender la educación rural durante el mandato de Cárdenas fue la implementación del programa denominado: "Casa del Estudiante". Su fin era llevar la educación a los grupos indígenas aplicando un método que pretendía ser efectivo para castellanizar a los monolingües. Se reunía a 200 jóvenes de diferentes grupos étnicos en esta institución en la capital; se les hizo asistir a la escuela, vestir de manera occidental y convivir con estudiantes ciudadanos. Tras aprender el español y adquirir ciertas habilidades, debían regresar a sus comunidades a compartir sus conocimientos. Las autoridades se sintieron satisfechas pues se comprobó que el indígena tenía la misma capacidad intelectual que el mestizo o el blanco, sin embargo el proyecto resultó un fracaso pues ninguno de los jóvenes regresó a su comunidad.

Transcurrido el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas, la clase política que lo respaldaba estimó que la tarea ineludible era la consolidación del régimen político establecido a efecto de eliminar las consecuencias derivadas del maximato, por lo cual se dieron a la tarea de modificar al Partido Nacional Revolucionario para transformarlo en Partido de la Revolución Mexicana.

Dicha transformación se concretó en marzo de 1938, tomando como sustento principal la incorporación de cuatro sectores de la sociedad el obrero (representado por la CTM), el agrario (CNC), el popular (compuesto por miembros de la sociedad clase mediera) y el militar.

Ya como PRM la clase política dominante designó como candidato a la Presidencia de la República a Manuel Ávila Camacho, quien asumió la presidencia el 1 de diciembre de 1940.

En materia educativa, Ávila Camacho fijó como objetivos de su gobierno lograr la "Unidad Nacional" lo que llevaba a la necesidad de precisar la orientación ideológica y pedagógica del artículo 3° constitucional y adoptar las medidas necesarias para que todas las actividades educativas se ajustaran a la doctrina establecida en dicho precepto; asimismo, planteaba la necesidad de elevar en forma urgente el nivel cultural de la población extraescolar; multiplicar la oferta educativa para los educandos en edad escolar; mejorar la preparación profesional de los trabajadores de la enseñanza, sin omitir el fomento al trabajo de investigación científica.

Al respecto Carlos Ornelas señala que: *Tras una breve extensión de la educación socialista con Luis Sánchez Pontón como primer Secretario de Educación Pública en el gabinete del presidente Ávila Camacho, la transición a la escuela de la unidad nacional se inició con la designación de Octavio Véjar Vázquez, quien sin miramiento ni tacto político arremetió contra la educación socialista y las escuelas rurales. Fue el autor de la unificación de planes y programas de las escuelas de las ciudades y del campo, lo que significó, según el maestro Isidro Castillo, la desaparición de hecho del espíritu revolucionario en la educación...*²²

Durante el sexenio de Ávila Camacho se formalizó la conformación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines las escuelas comenzaron a enfrentar las primeras manifestaciones de la explosión demográfica; el Secretario de Educación Pública, J. Ángel Ceniceros, planteó por primera vez la necesidad de planificar el desarrollo del sistema.

Siendo presidente Adolfo López Mateos, en su segundo período al frente de la SEP, Torres Bodet dirigió la elaboración del primer Plan Nacional de Educación, el *Plan de Once Años*, en forma casi simultánea aunque relativamente independiente de los primeros esfuerzos de planeación hechos en otras partes de América Latina, como Colombia, con influencia de los trabajos de la OCDE y de la UNESCO, en particular del Proyecto Regional Mediterráneo.

Varias innovaciones importantes formaron parte de las políticas del Plan de Once Años, tratando de hacer frente a la explosión demográfica en el ámbito escolar, aumentando la capacidad de atención del sistema educativo: el doble turno en las escuelas, el impulso del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el crecimiento de las escuelas normales para formar los maestros que se requerían.

Otras iniciativas buscaban mejorar la calidad de la enseñanza, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores mayoritarios de la población, formados por familias cuyas cabezas tenían baja o nula escolaridad y no contaban con los elementos básicos para apoyar a sus hijos; en este rubro destacó el programa de libros de texto gratuitos para todos los grados de la enseñanza primaria.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, las políticas del Plan de Once Años (concebido para cubrir cinco años del sexenio de López Mateos y los seis del siguiente), se siguieron aplicando; incrementándose la matrícula en forma

²²Carlos Ornelas. *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2006, pag 115.

muy importante, aunque la cobertura de la demanda siguiera sin alcanzar el 100%.

Durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, la presión de la demanda educativa se reflejó ya no en el nivel primaria sino para los estudios de secundaria, bachillerato y profesional, dando inicio a una época de crecimiento sin precedentes de la educación media superior y superior, que se afrontó con una política de apoyo a la creación de nuevas instituciones en esos niveles: el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana, el crecimiento de universidades públicas y de institutos tecnológicos en los Estados, y el desarrollo de la educación superior privada.

En primaria se efectuó una reforma curricular y se elaboraron nuevos libros de texto; se aprobó también una nueva Ley Federal de Educación Superior. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, fueron otras de las instituciones que surgieron en ese período.

En el terreno educativo, el sexenio de José López Portillo comenzó con un nuevo esfuerzo de planeación, que dio lugar al Plan Nacional de Educación presentado en siete volúmenes por Porfirio Muñoz Ledo a fines de 1977, que comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo, así como programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura; la juventud, el deporte y la recreación, y la educación para la salud. Sin embargo, el Plan carecía de metas, que se anunciaban para los meses siguientes.

El intempestivo cambio del Secretario de Educación Pública, sustituido por Fernando Solana, hizo que el Plan nunca fuera terminado y que en su lugar se adoptara un conjunto de políticas menos ambiciosas pero de enfoque muy práctico, con los llamados Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982.

Ese conjunto de programas se llevó a la práctica a lo largo del sexenio de López Portillo alcanzándose resultados positivos en razón de que se abandonó el esquema rígido de escolarización mediante planteles convencionales, siendo reemplazado por una variedad de estrategias: albergues escolares, transporte, instructores comunitarios, etc. Sólo así pudo abatirse la demanda marginal no atendida en varias décadas. La meta de la eficiencia terminal,

por su parte, siguió sin poder alcanzarse.

Un rasgo importante de la política educativa del sexenio, fue el impulso a la descentralización educativa que se dio en marzo de 1978, con la creación de las delegaciones de la SEP en los Estados de la República; esta política reforzaba intentos descentralizadores previos poco exitosos, cuya urgencia ponía de manifiesto la creciente evidencia de lo inapropiado del centralismo en un país de las dimensiones de México.

Al haberse vuelto obligatoria la elaboración de planes sexenales de desarrollo, tanto de tipo general como para cada sector de la administración pública, en el sexenio de Miguel de la Madrid las políticas educativas se plasmaron en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. En el contexto de la grave crisis económica que estalló a principios de 1982, el Programa planteaba una *revolución educativa*, con seis objetivos: elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes; racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y hacer de la educación un proceso participativo.

Los logros de la política educativa del sexenio distaron mucho del eslogan de *revolución* con que se le designó; la crisis económica se reflejó en la reducción de los recursos para la educación, en especial los relativos al salario de los maestros, que sufrieron un grave deterioro. Otro aspecto central de la política, el relativo a la descentralización, no mostró avance alguno.

II.- PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Un diagnóstico preliminar del sistema educativo en México elaborado por la Fundación: *Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA)* reveló que el problema educativo en México presenta importantes deficiencias ya que evaluaciones internacionales de los últimos años, han reflejado que México tiene un promedio bajo de escolaridad y su sistema educativo es también de baja calidad, no obstante las reformas educativas de las últimas décadas.

De conformidad con los datos recabados en el diagnóstico mencionado, las deficiencias educativas detectadas inciden en un bajo nivel de escolaridad; mínima calidad de la educación y desigualdades para acceder a los servicios educativos, por las razones siguientes:

El promedio de años educativos por persona en México es bajo en comparación con estándares internacionales. En el caso de México la baja escolaridad se debe primordialmente a una escasa cobertura en educación superior. Aún (sic) cuando México cuenta con una tasa de matrícula en educación primaria y secundaria alta, la tasa bruta de matrícula en la educación superior es baja y prácticamente no ha crecido en los últimos 15 años.

Los datos disponibles indican que el sistema educativo mexicano es de baja calidad y que los estudiantes del país están rezagados en comparación a sus homólogos extranjeros. La aplicación reciente de exámenes estandarizados del Program for International Student Assessment (PISA) de la OCDE indica que México se encuentra entre los últimos lugares internacionales en aprovechamiento escolar.

La desigualdad permea al sistema educativo mexicano. Ésta se da transversalmente, tanto en calidad como en cobertura. La desigualdad está presente entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre las distintas regiones del país.

El problema se ve agravado por las políticas públicas educativas que atienden de forma muy limitada a éstas desigualdades y que en algunos casos la acrecientan. A pesar de que existen programas que han demostrado ser efectivos en compensar algunas deficiencias, como PARE, éstos resultan insuficientes. Sólo políticas públicas integrales que atiendan esta realidad podrán disminuir la brecha en el mediano y largo plazo.

Al respecto cabría considerar un elemento adicional relativo a la falta de información e incentivos en materia educativa, lo cual evidentemente representa un importante reto para el gobierno (federal y estatal), ya que los datos a que el público puede acceder para tratar de analizar la problemática del sistema educativo, no son óptimos, pues con independencia de la dificultad que representa arribar a ellos, por ejemplo, los resultados de las pruebas de aprovechamiento (que a la fecha son los datos más sofisticados de que se dispone) pueden dar lugar a interpretaciones equivocadas.

Esto podría deberse, a que los resultados de las pruebas pueden verse afectados por factores extraescolares como el nivel socioeconómico de los estudiantes, la calidad del sistema de salud de una entidad, o las características del mercado laboral de una región. Por ejemplo: si dos escuelas tienen un sistema de igual calidad, pero los alumnos de una de ellas sufren de problemas de salud, es probable que dicha escuela muestre menores rendimientos escolares que la otra. Esto dificulta la medición del efecto que tiene el sistema educativo sobre el desempeño escolar, ya que

una entidad puede tener escuelas de bajo nivel pero aun así mostrar tener buenos resultados en pruebas de desempeño.

De igual manera, la presencia de factores extraescolares imposibilita la comparación de los resultados entre diferentes regiones; los resultados de las pruebas de aprovechamiento de un Estado, no pueden ser comparados directamente con los de otro Estado ya que los Estados tienen características económicas, políticas, y sociales muy distintas que afectan de diferente manera el desempeño de sus estudiantes.

Por otra parte, los resultados de las pruebas de aprovechamiento no dan por sí mismos una idea clara de cuáles son los principales defectos del sistema educativo en sí, y por lo tanto, no son útiles para que el público o las autoridades propongan rutas específicas para mejorar el sistema.

Los bajos resultados en las pruebas de aprovechamiento derivan de un sinnúmero de factores escolares, muchos de los cuales y como se argumenta en el diagnóstico elaborado por IDEA, son debidos a una baja inversión en educación, a un mal manejo de los recursos educativos, así como también a una deficiente formación y capacitación de los maestros y a la falta de planes de estudios que respondan a las necesidades educativas del país, todo lo cual repercute en falta de calidad en el Sistema Educativo Nacional.

El problema de la calidad de la educación ha sido objeto de atención de los últimos cinco regímenes presidenciales²³, lo cual ha llevado a que en sus políticas de gobierno se hayan implementado acciones para resolverlo.

Miguel de la Madrid Hurtado proclamó que el primer objetivo de la Revolución Educativa que promovió, tenía por objeto elevar la calidad educativa a partir de la formación integral de docentes, sin embargo, los logros de su política educativa, distaron mucho del eslogan de *revolución* con que se le designó; ya que la crisis económica que vivió el país se reflejó en la reducción de los presupuestos destinados a la educación, en especial los relativos al salario de los maestros, que sufrieron un grave deterioro, sin pasar por alto que la descentralización administrativa y educativa que también promovió, careció de avances significativos.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se impulsó un *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994*, que comprendía nueve aspectos fundamentales: educación básica, formación de docentes,

²³Durante los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, la problemática giraba más en torno a la oferta y cobertura educativa, sin que se valorara como preponderante la calidad de la educación.

la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el postgrado y la investigación; los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.

Durante este periodo se determinó la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, se fijaron nuevos planes de estudio y se emitieron nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3º constitucional, resultando de especial trascendencia los avances logrados en materia de descentralización educativa ya que en mayo de 1992, con Ernesto Zedillo al frente de la SEP, se logró formalizar con la participación del SNTE, la totalidad de los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (mismo que analizaremos en apartado posterior de este trabajo).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE PREVÉN LA CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA.

Realizado un breve análisis de los antecedentes históricos de la educación en nuestro país, resulta pertinente revisar las disposiciones jurídicas que regulan la educación básica que se imparte en el país, para estar en posibilidades de identificar las normas que prevean la capacitación y evaluación del personal docente, como medios para elevar la calidad de los servicios educativos a cargo del Estado.

En primer término debe recordarse que en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce la garantía constitucional que tienen los gobernados para acceder a la educación.

El citado artículo 3º constitucional además prevé la responsabilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) de impartir educación preescolar, primaria y secundaria entre otros aspectos, lo cual conlleva a que el Estado designe al personal docente que habrá de impartir a los educandos los conocimientos adecuados en cada uno de los niveles educativos, lo cual implica una responsabilidad no precisada para el Estado, consistente en capacitar y evaluar periódicamente al profesorado como mecanismos para medir la calidad de la educación.

En efecto, el precepto constitucional que nos ocupa no dispone de manera expresa previsión alguna que disponga que el Estado habrá de capacitar y evaluar al magisterio que participe en la educación básica; sin embargo, es obvio que para garantizar la calidad de los servicios educativos que imparta el Estado a los gobernados, además de establecer un sistema educativo

nacional y de definir los planes y programas a seguir, debe asegurarse que los encargados de impartir los conocimientos se encuentren capacitados para ello, derivando en consecuencia una disposición tácita en este sentido.

Otros aspectos regulados por el precepto constitucional, en comento, hacen referencia a los principios de laicidad y gratuidad, así como el derecho de los particulares para acceder a la educación y en su caso, para participar en su impartición, sin dejar de precisar la titularidad del Estado para definir los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

El precepto constitucional referido, comprende diversos supuestos y condiciones para garantizar a los gobernados el acceso a la educación al señalar que todo individuo tiene derecho a recibirla, fijándose como obligación para el Estado (federal, estatal y municipal) impartir la educación considerada como obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), con objeto de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Respecto del principio de laicidad de la educación que imparta el Estado, es precisa la disposición referente a que ésta debe encontrarse ajena a cualquier doctrina religiosa, a efecto de respetar la garantía de libertad de creencias religiosas que consagra el artículo 24 de la Carta Magna.

Toda la educación que imparta el Estado (sin importar el nivel), debe regirse por el principio de gratuidad, sin embargo, también se prevé la posibilidad de que los particulares impartan educación en todos sus tipos y modalidades previa autorización que imparta el Estado, por ser éste el facultado para otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

Se precisa que es al Estado a quien corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, debiendo promover y atender todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior.

Se dispone que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que se les otorgue autonomía, tienen la responsabilidad y facultad para autogobernarse, siempre que sus actividades se apeguen a los principios rectores previstos en el artículo 3° constitucional, así como para emitir sus programas de estudio.

Finalmente, en el precepto constitucional que nos ocupa, se señala como

facultad del Congreso de la Unión, la expedición de las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, además de señalar las sanciones aplicables por violaciones a dichas disposiciones, entendiéndose que corresponde al Estado unificar y coordinar la educación en todo el país.

Derivado de lo dispuesto en el artículo 3° Constitucional, del cual ya se ha hecho referencia, el Congreso de la Unión emitió con fecha 13 de julio de 1993, la Ley General de Educación que regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa que imparten las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rige por las disposiciones que regulan su organización y funcionamiento.²⁴

La citada Ley General de Educación, en su Capítulo I reproduce las disposiciones generales contenidas en el artículo 3° constitucional, destacando de éstas que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al sistema educativo nacional, por lo que tiene la responsabilidad de impartir la educación considerada como obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), dentro de un marco federalista y concurrente con los Estados y Municipios. Asimismo, se confirma que la educación de los tres niveles básicos debe caracterizarse por ser laica, gratuita e integral.

Se precisa también que el Estado además de impartir la educación básica en sus tres niveles (preescolar, primaria y secundaria), debe promover y atender mediante sus organismos descentralizados, todos los tipos y modalidades educativas incluida la educación superior, la investigación científica y tecnológica, además de fortalecer la difusión de la cultura nacional y universal.

²⁴LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. DOF 26-04-2006
LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana. DOF 17-12-1973
LEY Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. DOF 06-01-1945
LEY Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. DOF 03-02-1939
LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. DOF 29-12-1981

A las autoridades federales se les asignan funciones de planeación y programación respecto de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Asimismo, les corresponde establecer el calendario escolar para cada ciclo lectivo; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, autorizar el uso de libros de texto complementarios y fijar lineamientos para el uso de material didáctico para los niveles de educación básica, entre otras.

Por lo que respecta a las autoridades educativas locales, la ley les fija como atribuciones exclusivas la prestación de los servicios de educación básica incluida la indígena, así como la especial y la normal para la formación de maestros.

De igual forma, se faculta a las autoridades locales para proponer contenidos educativos regionales, para su inclusión en los planes y programas de la educación básica y la referente a la formación de maestros y prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional del personal docente de educación básica, a partir de las disposiciones que emitan las autoridades educativas federales.

Pueden también revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), así como los tendentes a la formación de maestros de este tipo de educación.

Teniendo en consideración que por disposición constitucional los particulares pueden impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, la ley faculta a las autoridades locales de la materia para otorgar, negar o revocar las autorizaciones respectivas.

Respecto de las atribuciones de competencia concurrente entre las autoridades educativas federales y locales, la ley dispone que de manera adicional a las que a cada una de ellas les corresponden, tienen la responsabilidad de promover y prestar servicios educativos distintos de los referentes a educación básica, como es el caso de la educación técnica, agropecuaria, especial, etc. De igual modo en forma concurrente pueden fijar los contenidos para los planes y programas de estos tipos de educación, revalidar y otorgar equivalencias de estudios, otorgar, negar o retirar reconocimientos oficiales de estudios distintos a los referentes de la educación básica o fundamental, así como también pueden prestar servicios bibliotecarios.

Por lo que corresponde a los Ayuntamientos la Ley General de Educación los faculta para promover y prestar servicios educativos sin perjuicio de la

conurrencia de las autoridades locales y federales.

La ley faculta a las dependencias de la Administración Pública Federal para establecer instituciones educativas, para formular planes y programas de estudio para las mismas, así como para la expedición de constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrían reconocimiento oficial, siempre y cuando dichas actividades se lleven a cabo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

La ley, objeto de análisis, regula la forma en que habrá de financiarse la educación pública, al establecer que el Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada entidad federativa participarán en el financiamiento, sujetándose a las disposiciones previstas en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado cada anualidad. Se establece que el monto que el Estado (considerando los tres niveles de gobierno), no puede ser inferior al 8% del producto interno bruto del país, por lo que los recursos asignados al rubro educativo no pueden ser transferidos ni empleados para actividades distintas.

Otro aspecto regulado en la ley en comento se refiere a la forma de evaluar de manera permanente y sistemática el sistema educativo nacional, tomando como base los resultados que se obtengan, para que las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia, adopten las medidas más propicias para optimizar los servicios y el aprovechamiento escolar. Por ello, las instituciones educativas públicas y privadas están obligadas a brindar todas las facilidades y colaboración para que las autoridades competentes para la aplicación de las evaluaciones que al efecto se programen. Actualmente se vienen realizando a los alumnos de tercero, cuarto quinto y sexto grados de educación primaria así como a los estudiantes de tercer grado del nivel secundaria.

En relación con este tipo de evaluaciones, la ley dispone que las autoridades educativas deben dar a conocer ampliamente los resultados obtenidos, situación que se viene cumpliendo mediante el Programa denominado: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), organizado por la Secretaría de Educación Pública.

Respecto de este tipo de programa evaluatorio, de manera oficial se señala que: *Es una prueba que tiene como principal objetivo proporcionar información diagnóstica del grado (nivel) en que los alumnos han adquirido los temas y contenidos de las asignaturas de Español, Matemáticas y Ciencias. Esta información permitirá proporcionar:*

- *A los padres de familia: orientaciones, ejercicios, actividades, para apoyar*

a sus hijos en casa, cómo apoyarlos en casa.

- *A docentes y directivos: Una visión de conjunto sobre la situación en particular de su escuela, y de esta manera, implementar acciones para mejorar su intervención pedagógica, la gestión escolar y la participación de los padres de familia, con el fin de elevar el rendimiento escolar de los estudiantes.*
- *A las autoridades educativas del país: Tener elementos para la toma de decisiones y establecimiento de políticas tales como seleccionar cursos pertinentes de capacitación a docentes, directivos y apoyos técnico-pedagógicos, apoyar la infraestructura escolar, fortalecer el material educativo, estimular las mejores prácticas docentes y reconocer el esfuerzo de alumnos, docentes y directivos hacia la mejora continua de la calidad educativa.*
- *A la Sociedad: Proporcionar información de los resultados obtenidos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.*

Por otra parte la Ley General de Educación incluye un Capítulo denominado: *De la Equidad en la Educación*, en el cual se dispone que las autoridades deben tomar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información para todas las personas, y en particular respecto de los grupos y regiones de mayor rezago educativo del país, por lo que deben realizarse actividades y programas para atender a las escuelas localizadas en zonas aisladas o marginadas, así como también para propiciar la actualización y mejores condiciones de trabajo de los maestros adscritos a dichas escuelas.

En este rubro se incluye la implementación de programas de educación a distancia, así como también la educación para adultos, entendida esta última como aquella destinada a los mayores de quince años que por cualquier causa no hayan cursado o hayan abandonado el sistema educativo regular dejando trunca su educación preescolar, primaria o secundaria.

También se dispone que deberán otorgarse estímulos para las asociaciones civiles y cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza, ello como una medida de promoción para la participación de la sociedad en las tareas educativas.

La ley en cuestión define los tipos, niveles y modalidades de la educación que se impartirá en el país, precisando que la educación comprenderá tres tipos: básica, media – superior y superior.

- La educación de tipo básico comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

- El tipo medio – superior comprende el bachillerato, los niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.
- El tipo superior, es el que se imparte después del bachillerato o sus equivalentes y se integra por los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. También queda comprendida en este nivel la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Adicionalmente la ley, objeto de análisis, contiene diversas estipulaciones en relación con la educación elemental destinada a menores de edad para favorecer su desarrollo físico, mental, afectivo y social y en particular para apoyar a los menores con algún tipo de discapacidad, buscando su integración a los planteles en que se imparta la educación regular, pero aplicando técnicas y métodos especiales conforme a las necesidades derivadas de su discapacidad.

Notoriamente, la ley que nos ocupa, establece normas proteccionistas para los educandos y en particular respecto de los menores de edad, tendentes a preservar su integridad física, psicológica y social a partir del respeto a su dignidad y derechos fundamentales.

La ley reglamentaria, objeto de análisis, regula otros aspectos que resultan poco relevantes para el tema que nos ocupa, por lo cual únicamente se enuncian sin profundizar en su estudio:

- Respecto de la educación para adultos, se establece que deberá comprender cuatro niveles consistentes en alfabetización, educación primaria, secundaria y la formación para el trabajo.
- La educación impartida por los particulares, puede comprender todos los tipos y modalidades ya descritos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos.
- Se establecen las normas a que se sujeta la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos.
- Se establece que los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional, podrán adquirir validez oficial mediante mecanismos de revalidación, siempre que dichos estudios resulten equiparables a los estudios previstos en los planes y programas del sistema educativo nacional.
- Se prevé la certificación o acreditación de estudios realizados en forma autodidacta.

- Se establece la posibilidad de que los padres de familia participen con las autoridades educativas, para el cumplimiento de objetivos apoyando el proceso educativo de sus hijos.
- Se emiten disposiciones normativas para fortalecer la participación de la sociedad en los procesos educativos, mediante la conformación de consejos escolares de participación social que se integran con padres de familia, maestros, directivos escolares, ex alumnos y demás miembros de la comunidad.
- Se incluye un capítulo de infracciones, sanciones y recurso administrativo que podría interponerse contra las resoluciones que emita la autoridad educativa.
- A efecto de determinar las infracciones, atribuibles a una institución educativa y la procedencia de una sanción de las previstas en la ley, se establece un procedimiento administrativo que garantiza el derecho de audiencia.
- Finalmente se prevén como sanciones la multa, la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente y la clausura del plantel educativo.

IV.- ACCIONES EMPRENDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

Como ha quedado referido en apartados anteriores, ha sido una constante cuando menos de los regímenes presidenciales posteriores al movimiento revolucionario del país, que la educación básica enfrente una problemática importante que debe ser atendida para garantizar a los ciudadanos el acceso a una educación de calidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 3º constitucional.

Es cierto que cada Presidente de la República después de analizar la situación política, económica y social del país, al momento de asumir el cargo, ha determinado las acciones que a su juicio resultan más convenientes para abatir la problemática educativa, que como se ha también mencionado, en principio se referían a la falta de oferta y dificultades para acceder a la escuela, pero al paso de los años, dicha problemática se ha transformado en baja de calidad de la educación, por lo cual al menos durante los últimos veinticinco años, tanto las instancias públicas, como las sociales y académicas, han sostenido que la política educativa de carácter nacional debe ser objeto de una reforma profunda, por lo cual debe implementarse

un nuevo sistema educativo o cuando menos programas que conduzcan a ello, a efecto de que la distribución equitativa de oportunidades educativas se haga realidad para todos los educandos, sin importar su nivel económico o lugar de residencia.

Seguramente, la intención de los diferentes proyectos implementados para mejorar la calidad de la educación ha sido buena pero desafortunada, pues no se ha logrado en ningún caso alcanzar los objetivos deseados, ya sea por la diversidad y complejidad de temas o bien, porque en la mayoría de ocasiones han partido de ópticas de escritorio alejadas de la realidad educativa, lo cual ha propiciado incluso, mayor confusión y deficiencia en la prestación de los servicios. Sin embargo, es conveniente describir de manera breve las acciones y programas implementados durante los últimos veinticinco años, para atender la problemática educativa.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, durante su campaña presidencial, postuló que uno de los ejes de su política de gobierno sería la descentralización administrativa, misma que incluía la tareas educativas, por lo cual al asumir el cargo, dio a conocer su decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Tal decisión quedó contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que definió el programa de gobierno del licenciado De la Madrid.

El mencionado Plan Nacional de Desarrollo refería lo siguiente: *La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de esas actividades.*

La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional.

De igual forma, en el referido Plan, se precisaba la reserva a favor del gobierno federal para determinar los contenidos de los planes y programas de estudio obligatorios a nivel nacional, así como las funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

Sobre el particular Isaías Álvarez García señala que: *Aunque la meta fue planteada con claridad por el presidente De la Madrid, el proceso empezó titubeante, clarificándose en el segundo año de la administración, rectificándose después y finalmente cancelándose en los dos últimos años del sexenio, cuando la SEP entregó todo el poder de decisión al SNTE y los delegados del SNTE*

*federal se convirtieron en los dueños del proceso de descentralización*²⁵.

Cabe señalar que dicho proceso descentralizador en materia educativa, tuvo que enfrentar entre otros problemas el proceso de suscripción de los acuerdos de coordinación, entre la SEP y los gobiernos de los Estados, ya que en la mayoría de casos faltó una adecuada concertación que derivó, casi siempre, en diferencias sustanciales que se tradujeron en bloqueo para el proceso desde el punto de vista administrativo.

*El SNTE se las ingenió para que no se diera la transferencia de plazas y recursos financieros y materiales de la Federación a los estados, como lo había planeado el presidente de la República. Los trabajadores del sistema federal y estatal permanecieron bajo su régimen laboral propio. Tampoco se establecieron previsiones para que en lo futuro se crearan plazas estatales*²⁶.

El rasgo principal de la educación, en la década de los noventas fue coincidente con el discurso político, que enarbolaba el tema de la modernización como fundamental a partir de la necesidad del país de adaptarse a los cambios económicos derivados del contexto internacional. En esta década fue en realidad cuando se volteó la mirada al problema educativo desde el punto de vista de la calidad, aunque las primeras referencias, como ya se ha apuntado, se dieron durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como resultado de su política modernizadora.

El proyecto modernizador calificado por la clase política como neoliberal, fue impulsado con mayor fuerza durante los dos periodos presidenciales siguientes; es decir, durante los mandatos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Salinas de Gortari, estaba centrado en la Modernización de México.

El Programa para la Modernización Educativa, según mensaje del licenciado Salinas de Gortari a los maestros el 15 de mayo de 1991, consistía en mejorar la infraestructura, los métodos y los contenidos, vincular el sistema educativo al interior y con el aparato productivo, unir a la comunidad con su escuela y, sobre todo, mejorar las condiciones profesionales y materiales de los maestros e incorporar al sistema educativo los programas de calidad y cobertura.

Teniendo en consideración tales objetivos el gobierno federal presentó un Programa que denominó: *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, el cual no tuvo el impacto que se esperaba, lo cual propició

²⁵Guevara Niebla, Gilberto (Compilador), Isaías Álvarez García (*La Catástrofe Silenciosa*), Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pag. 169.

²⁶Ibidem, pag. 170

que en 1992 el ejecutivo federal, suscribiera (por conducto del Secretario de Educación Pública) con el SNTE y los 31 Gobiernos Estatales el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

Ernesto Zedillo Ponce de León dio continuidad al proceso de Modernización Educativa y la aplicación del Programa: *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, del cual derivó "Carrera Magisterial", sin embargo, también emitió un *Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000*, en el cual se definían cinco aspectos principales consistentes en: Colaboración estrecha entre maestros y directivos; Identificación de las necesidades concretas en las escuelas; Organización de actividades y tiempo escolar; Asignación de responsabilidades y tiempos para su cumplimiento ; y Adopción de estrategias de acción educativa acordes a las necesidades particulares de cada escuela, sin que se abordara en dicho Programa, de manera específica, acciones tendentes a mejorar la calidad de la educación y la capacitación y evaluación del magisterio, por lo que como ya se apuntó se le dio continuidad aunque con resultados mínimos el Programa de Carrera Magisterial.

Por su parte el autodenominado "gobierno del cambio" encabezado por Vicente Fox, que durante el proceso electoral que lo llevó a la Presidencia de la República, generó amplias expectativas en todos los aspectos entre los cuales incluía la educación, por lo que la población esperaba cambios radicales en las políticas y programas hasta ese momento implementados por el PRI: Sin embargo, la desesperanza de la ciudadanía llegó muy pronto al observarse desde el inicio del mandato muestras de continuismo dejando en el olvido las promesas de campaña.

En el campo de la educación, el nuevo gobierno asumió su responsabilidad institucional al elaborar un documento denominado *Programa Nacional de Educación 2001 - 2006*. En dicho Programa se destacaba el objetivo de contar con una educación equitativa y con buena calidad para asegurar igualdad de oportunidades para el ingreso y permanencia en el sistema educativo.

Con esta visión, en el Pronae 2001-2006 se estableció clara y explícitamente la intención de transformar, a través de la gestión educativa, el sistema educativo en su conjunto. En el referido programa, y como resultado de amplios diagnósticos para su definición, se planteaban tres grandes problemas consistentes en:

- Problemas de equidad y justicia educativa;
- Problema de la calidad del proceso y el logro educativos.
- Problemas de gestión institucional.

Para atender el relativo a equidad y justicia educativa, se planteaba la necesidad de atender a los principales grupos vulnerables de la población nacional (indígena, rural, de marginación extrema, hijos de trabajadores indígenas, migrantes, etc), estableciendo programas compensatorios y de acceso y permanencia en las escuelas²⁷.

Conforme al Pronae el problema de la calidad del proceso y el logro educativos podría atenderse revisando la organización y funcionamiento de la escuela; reformulando currículos, textos y materiales, entre otros aspectos²⁸.

El problema de gestión institucional sería resuelto una vez concluida la descentralización (federalización) educativa y revisado el Sistema Educativo Nacional²⁹.

De igual forma se establecía que la educación básica debía ser de buena calidad, a partir de estar orientada al desarrollo de competencias cognitivas fundamentales de los alumnos, destacando las habilidades básicas como la lectura, la escritura, la comunicación verbal, etc.; inculcar en los alumnos el interés por continuar aprendiendo a lo largo de la vida; así como brindar a los alumnos bases para la formación de futuros ciudadanos para la convivencia, la democracia y la cultura de la legalidad.

Cabe mencionar que durante el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada, se creó un diverso programa denominado: Programa Escuelas de Calidad (PEC), como una iniciativa del gobierno federal para fortalecer y articular los programas federales, estatales y municipales orientados hacia el mejoramiento de la calidad de la educación básica, a partir del argumento de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades, origen social o étnico o del ambiente familiar del que procedan, buscando el mejoramiento de la calidad de la educación que se impartiera en escuelas de educación básica.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, fue dado a conocer con posterioridad a la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad, lo cual demostró la escasa planeación por parte del "gobierno del cambio", en materia de educación, circunstancia que propició más problemas que logros, ya que a través de un programa particular (PEC), se pretendía concretar el programa general y global (Pronae), lo cual no es lógico ni factible, en razón

²⁷Cfr. Navarro Gallegos, César (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox* (Carolina Gutiérrez López *El ProgramadeMejoramientoInstitucional(PROMIN)*, Edit. Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 144.

²⁸Ibidem.

²⁹Ibidem.

de lo cual el "gobierno del cambio", según Roberto González Villarreal³⁰, en cuestiones educativas propuso poco y no modificó nada en términos jurídicos o institucionales, por lo que las cosas siguieron más o menos igual en cuanto a la calidad educativa.

Es de mencionar que durante el mandato de Vicente Fox y derivado de un Decreto Presidencial, se formalizó la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, que tiene como tarea ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado, herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior³¹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del decreto presidencial aludido, *el Instituto colaborará con la SEP en las evaluaciones que ésta deba realizar respecto al SEN, así como para la fijación de los lineamientos generales conforme a los cuales las autoridades educativas locales deban evaluar sus respectivos sistemas educativos*, lo cual se traduce en que el INEE es por Decreto Presidencial un organismo de colaboración de la Secretaría de Educación Pública, donde su máximo órgano de gobierno (Junta Directiva), se encuentra presidida por el propio Secretario del Ramo e integrada por el Director General del CONACYT; el Subsecretario de Educación Básica y Normal de la SEP; un representante de la Secretaría de Hacienda; el Director General del CIDE; el Director General del CINVESTAV; el Rector de la UPN; el Director General del IMP; así como un representante el SNTE, entre otras personas.

Tatiana Coll Lebedeff, al analizar la naturaleza y posición del INEE en el Sistema Educativo Nacional, señala que: *Es altamente significativo que el español Alejandro Triana Ferrer, uno de los cuatro extranjeros integrantes del Consejo Técnico del INEE, pionero en el estudio de la evaluación de su país director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, señaló, en su primer viaje a México para integrarse al INEE, que su principal limitación es que fue producto de un decreto presidencial y que por tanto la mayoría de sus integrantes son funcionarios...*³²

Lo anterior nos permite concluir que el Instituto Nacional de Educación de la Evaluación, dada su conformación adolece de credibilidad por no ser

³⁰Cfr. Navarro Gallegos, César (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox (Roberto González Villarreal. Muy Pronto fue Demasiado Tarde)*, Edit.Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 226.

³¹El decreto de creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de agosto de 2002.

³²Cfr. César Navarro Gallegos (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox (Tatiana Coll Lebedeff. El INEE y su dilema)*, Edit.Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 71.

un ente ciudadano o cuando menos en el que puedan escucharse los puntos de vista de personas o académicos ajenos al criterio oficial. Este Instituto debía ser un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios, facultado para implementar evaluaciones objetivas, lo cual implicaría que en los órganos de gobierno no intervinieran funcionarios de la SEP ni del SNTE.

Con independencia de la integración ya cuestionada, los resultados y aportaciones del INEE a seis años de su creación, han sido limitados, sin que en forma alguna hayan incidido hasta la fecha para mejorar la calidad del trabajo docente, o se hayan determinado las áreas en que éstos deben fortalecer su preparación, por lo que si bien pudiera argumentarse que el Estado ha avanzado en la estructuración de un sistema de evaluación de todo el aparato educativo, debe concluirse que no ha cumplido con la responsabilidad de mejoría de la calidad de la educación más allá de los resultados que durante la última década han sido públicos.

La más reciente acción puesta en marcha por el Ejecutivo Federal para mejorar la calidad de la educación que se imparte en territorio nacional, fue la presentada por el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, quien el pasado 15 de mayo de 2008 anunció ante el medio académico, político y social, una Alianza con el magisterio nacional representado por la Profra. Elba Esther Gordillo Morales, en su carácter de Presidenta del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, para mejorar la calidad de la educación hasta el nivel bachillerato.

La citada Alianza presentada por el presidente Calderón, pretende concretar una serie de acciones a efecto de:

- Modernizar la infraestructura de todas las escuelas
- Terminar con la venta de plazas dentro del SNTE
- Reformar el plan de estudios de primaria y atender la salud y alimentación
- Acceso a educación para los niños de zonas marginadas del país
- Elevar la calidad de la enseñanza y el desempeño de los maestros
- Reforzar programas de becas para niños de escasos recursos
- Establecer como obligatorios 15 años de educación, es decir, hasta el bachillerato
- Calidad y transparencia para el ingreso y promoción al servicio educativo

- Inglés obligatorio desde preescolar
- Se plantea crear un Sistema Nacional de Información Escolar, que incluya la plantilla docente, directiva y administrativa, el estado de sus instalaciones, mobiliario, equipo, acervos bibliográficos de cada plantel de educación básica.
- Reformar el programa de Carrera Magisterial, eliminando como factores de evaluación la antigüedad y la asistencia, sustituyéndose por la valoración de resultados en la prueba ENLACE que obtengan los alumnos, así como por los cursos de actualización o certificación de los profesores.
- Establecer un nuevo Programa de Estímulos a la Calidad Docente.
- Crear un sistema de vigilancia que garantice a los más de 25 millones de niños y jóvenes del país no sólo el acceso a educación básica, sino también que se cubra su derecho constitucional a los servicios de salud y alimentación.

Un juicio a priori, permitiría afirmar que con independencia de las buenas intenciones de que seguramente se encuentra imbuido el acuerdo anunciado, difícilmente podrán alcanzarse los objetivos planteados, no solo por razones estrictamente educativas, sino también por cuestiones económicas y sobre todo políticas, pues no debe pasarse por alto que la "Alianza por la Calidad de la Educación" anunciada, representa el tercer acuerdo o pacto por la educación que suscribe el gobierno federal con el SNTE33, en las casi dos décadas de liderazgo de la Profra. Elba Esther Gordillo Morales, sin que haya sido posible lograr un acercamiento a la solución del problema educativo de nuestro país, y menos aún si se tiene en cuenta que el anuncio realizado adolece hasta el momento de programas y acciones concretas que permitan alcanzar los objetivos planteados, como se plantea en el apartado VI de este trabajo.

V. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE 1992, Y SU PROGRAMA PRINCIPAL CARRERA MAGISTERIAL

A) Contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992

³³Acuerdo de Modernización Educativa, con Carlos Salinas, en 1992; Compromiso Social por la Calidad de la Educación, con Vicente Fox, en 2002; y Alianza para la Calidad Educativa y el Fortalecimiento de la Escuela Pública, con Felipe Calderón, en 2008.

Tanto el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado y puesto en práctica por el Lic. Carlos Salinas de Gortari (1992), como la Alianza por la Calidad de la Educación, recientemente impulsada por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa (2008), representan sin duda los proyectos políticos de mayor trascendencia en el ámbito educativo de las últimas dos décadas en nuestro país, a partir de acciones complementarias para tratar de mejorar la calidad y cobertura en educación básica en los diferentes niveles educativos, sin embargo, el Acuerdo promovido por el Lic. Salinas de Gortari, a nuestro juicio fue más amplio en cuanto a los aspectos educativos que tomó en consideración para arribar a una real reforma educativa, por lo cual es pertinente precisar su contenido, alcances y limitaciones.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, establecía tres líneas centrales de acción: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y, la revaloración de la función magisterial donde el docente era concebido como el protagonista de la transformación educativa.

En el apartado de Reorganización del Sistema Educativo se determinaba que a fin de corregir el centralismo y burocracia del sistema educativo, en lo subsecuente, y a partir de la suscripción de convenios específicos, correspondería a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos, que hasta esa fecha se encontraran administrados y dirigidos por la Secretaría de Educación Pública, cualquiera que fuera su modalidad, tipo o nivel. Es decir, a razón de este apartado se formalizó la denominada descentralización educativa para ser una responsabilidad a cargo de los Estados en cuanto a cuestiones operativas, ya que como se ha indicado la vigilancia, control y determinación de planes y programas, continuó siendo reservada al nivel federal.

En cuanto al apartado para la Formulación de Contenidos y Materiales Educativos, el Acuerdo, destacaba la necesidad de mejorar la calidad de la educación a partir del replanteamiento y mejora de los contenidos y materiales educativos, lo cual implicaría la necesidad de efectuar una renovación total de los programas de estudio y libros de texto, por lo que se previeron diversas acciones para agilizar dicho proceso, aplicando lo que en el documento se denominó como "Programas Emergentes".

El aspecto relativo a la Revaloración de la Función Magisterial, precisaba que el maestro debía ser uno de los principales beneficiarios del denominado nuevo federalismo educativo, por lo cual se consideraba necesaria la

revaloración de la función magisterial considerando cinco aspectos principales (formación, actualización, capacitación y superación del magisterio; salario profesional; vivienda; carrera magisterial; y aprecio social por su trabajo).

Para atender el aspecto de formación de los maestros, se determinó en el citado Acuerdo que teniendo en consideración que las escuelas normales dedicadas a la formación magisterial pasarían a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas deberían integrar un sistema que articulara esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación para la formación magisterial.

La Actualización del magisterio fue destacada como aspecto de superior trascendencia, por lo cual se planteó la necesidad de establecer un Programa Emergente de Actualización del Maestro, que permitiera fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros fortaleciendo su formación, por lo cual el Gobierno Federal brindaría apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los Estados emprendieran también programas emergentes de actualización.

El citado Programa Emergente de Actualización se planteó como una serie de actividades que combinaran la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista y el trabajo individual de los maestros, determinando que el núcleo de la actualización emergente se ubicaría en los consejos técnicos de cada escuela.

El apartado destinado al salario profesional, a nuestro juicio, se planteó más como una declaración política que una vía de mejoramiento concreto para el magisterio, pues reconocía la necesidad de mejorar los niveles salariales y destacaba el esfuerzo, que hasta esa fecha se había realizado para otorgar aumentos al salario profesional, destacando que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos estatales asumían el compromiso para continuar mejorando las percepciones del magisterio.

Respecto al apartado destinado a la Vivienda, el documento definía que a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integraría un programa especial de fomento a la vivienda. Este apartado, si bien podría haber tenido como finalidad propiciar la permanencia del maestro en la comunidad en que se ubicara su centro de trabajo y más allá de la mejora económica que ello pudiera haber representado, nos parece que en nada favorecía la calidad educativa, lo cual permite interpretar que este aspecto respondió más a una negociación política impulsada por el SNTE, que a la convicción de que con tal beneficio el magisterio mejoraría su calidad profesional.

El tema más relevante del citado Acuerdo Nacional, fue el que dio origen al programa denominado Carrera Magisterial, pues dicho programa fue visualizado como el medio para impulsar la profesionalización del trabajo de los docentes de educación básica, y con ello mejorar la calidad de la educación.

Resulta oportuno mencionar que previo al Programa gCarrera Magisterial h, existía un sistema de promoción y otro de estímulos como alternativas de mejora laboral y económica para el magisterio. El sistema de promoción se trataba, como hasta la fecha ocurre, del Escalafón.

El escalafón tradicional es un sistema de promoción con una estructura piramidal y por tanto con dificultad cada vez mayor, en donde para ascender al nivel inmediato superior es necesario que se den retiros, renunciaciones, jubilaciones, defunciones o que sean creadas nuevas plazas. Regula las promociones dentro del sistema educativo mediante un sistema de concurso entre un gran número de candidatos y donde la calificación deriva de méritos y no de evaluaciones.

*Carrera Magisterial ...es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si se evalúan conforme a lo indicado en los documentos correspondientes*³⁴ .

Sergio Fernández, siguiendo la descripción formulada por la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE, define a Carrera Magisterial como: *un sistema integral de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización y el arraigo, al tiempo que promueve una mayor participación del docente en su escuela y en la comunidad*³⁵.

Con este Programa de Carrera Magisterial, señalaba el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari *...se crea la posibilidad de elevar la calidad de la educación al establecer que "la Carrera Magisterial" es un sistema que permite a los maestros aumentar su nivel de ingresos de acuerdo con su antigüedad laboral, grado académico, actualización y desempeño profesional. De esta manera se estimula una labor de excelencia educativa en el mismo salón de clases*³⁶.

En la Carrera Magisterial se establece que pueden participar todos

³⁴Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. (*Instructivo de Carrera Magisterial para Centros de Formación para el Trabajo*), México 1998, pag 2.

³⁵Loyo, Aurora (Coordinadora) *Los Actores Sociales y la Educación, (Sergio Fernández. Carrera Magisterial: ¿Promoción o Control Docente?)*. Edit. Plaza y Valdez Editores. México, 1997, pag. 216.

³⁶Idem. pag. 218.

los maestros de enseñanza básica adscritos a la SEP y/o a los gobiernos estatales y además afiliados al SNTE, que desempeñan funciones de docencia frente a grupo, directivas y de apoyo técnico pedagógico y que cuentan con nombramiento definitivo o provisional ubicados en los niveles de instrucción inicial, preescolar, primaria, y secundaria en cualquiera de sus modalidades. Cabe precisar que los maestros de escuelas privadas no pueden participar en este programa.

Con tales requisitos y limitaciones, un gran número de maestros del sistema nacional de educación básica quedaba fuera de la posibilidad de participar en este programa, al no cumplir las condiciones antes referidas, por lo cual podía afirmarse que el citado programa (Carrera Magisterial) estaba enfocado a beneficiar a ciertos grupos magisteriales, conformados por los docentes que tenían mayor seguridad en el empleo, lo que no resultaba congruente con un programa que presumiblemente tendía a mejorar la calidad de la educación y no grupos de interés.

B). EL Programa *Carrera Magisterial* y las deficiencias generadas en la Capacitación y Evaluación del Magisterio.

El Programa de Carrera Magisterial es sin duda la acción más clara que ha implementado el Gobierno Federal para impulsar la calidad de la educación, a partir de una participación voluntaria del magisterio y a cambio de una mejora económica sin trastocar aspectos laborales, lo cual permite establecer que a quince años de haberse iniciado, los resultados obtenidos han sido buenos en cuanto a la mejora en las percepciones económicas de los maestros que se han incorporado al programa, pero por el contrario, los resultados han sido propiamente nulos en cuanto a la calidad de la educación, pues en muy poco se ha mejorado el nivel de aprendizaje de los alumnos.

Tal ineficiencia en cuanto al mejoramiento de la calidad educativa, deriva del sistema de evaluación previsto para el Programa, que establece cinco factores a considerar, lo cual se traduce en inconsistencias del método que difícilmente podrían ser superadas por así haberse diseñado.

Los factores objeto de evaluación se refieren a: antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos de actualización, y capacitación y desempeño profesional. El puntaje máximo que puede obtenerse en el desempeño profesional es de 35 puntos; en él se toma en cuenta un conjunto de elementos que conlleva la práctica docente.

La antigüedad, se refiere a los años de servicio desempeñados en

educación básica en los sistemas educativos federal o estatal. Al profesor se le asigna un puntaje según sus años de servicio (2 puntos por los dos primeros años de servicio y 10 puntos para quien acredite 27 o más años de servicio).

El grado de preparación académica es un requisito de ingreso y también un factor mediante el cual el docente puede obtener puntos durante el proceso. Se le asignan 9 puntos a quien acredite Normal Básica; 10 puntos a quien cuente con licenciatura; 12 puntos por maestría y 5 puntos por doctorado. Este factor de evaluación presenta un inconveniente relevante al excluir a los maestros que pudieran carecer de título normalista, como serían los maestros rurales habilitados o los profesores de asignaturas técnicas (talleres en secundaria), por lo que este aspecto resulta ser un primer obstáculo para quienes desempeñando funciones académicas en la educación básica, no pueden verse beneficiados con el programa, lo cual genera, indudablemente en la mayoría de casos, apatía o desinterés para mejorar sus nivel académico.

La preparación profesional se evalúa mediante la aplicación de un examen de acuerdo al nivel y modalidad en que el docente labora. Los resultados de la evaluación no son conocidos por los sustentantes ya que para obtener el puntaje de este factor se aplica una fórmula preestablecida, de tal forma que al no conocerse los aspectos en que falla el maestro, no puede retroalimentarse o mejorar los conocimientos, lo cual se traduce en un vacío dentro del objetivo primigenio para mejorar la calidad de la educación que se imparte, situación que necesariamente conduce a un vicio del programa consistente en que los maestros visualizan el examen como mecanismo para ganar más y no como el medio para medir sus conocimientos o las áreas que deben reforzar en su labor docente.

El cuarto factor a evaluar es la acreditación de cursos: los 15 puntos que le corresponden a este factor se dividen en dos partes: 12 puntos le corresponden a los cursos programados por la autoridad educativa (incluidos los organizados por las jefaturas de sector, supervisiones escolares), y 3 puntos más a cursos extras seleccionados por el profesor, siempre que los contenidos de éstos tengan vinculación con la materia, nivel y grado en que se desempeña el docente y sean impartidos por instituciones reconocidas por la SEP.

Este aspecto que nos parece de la mayor relevancia dentro del programa, es tal vez el que resulta menos útil, ya que conforme a la experiencia los cursos que se imparten al magisterio, además de ser muy generales, se caracterizan

por su brevedad, lo cual impide que sean adquiridos nuevos conocimientos o habilidades, quedando normalmente como un bosquejo general para que por vía individual, se profundice en el estudio del tema, sin importar si en el camino se distorsiona el conocimiento, de tal forma que si bien para acreditar la asistencia a cursos este factor puede ser útil, no resulta conveniente para coadyuvar al mejoramiento de la calidad educativa.

En muchos "cursos" donde el maestro es el destinatario, se organizan con una duración no superior de 15 horas (tres días), y donde el conocimiento se transmite a través de "multiplicadores", no obstante que resulte limitado reduciendo las posibilidades de que el conocimiento sea planteado con profundidad y precisión para obtener el resultado deseado.

El quinto aspecto o factor de evaluación se refiere al desempeño laboral. Para determinar el puntaje, se asigna tal atribución al director del centro escolar al cual corresponde verificar que se haya ajustado cabalmente a los contenidos que establece el programa de estudios, que haya impartido los conocimientos de manera metódica y sistemática aplicando la técnicas pedagógicas preestablecidas; y que además se haya sujetado a las normas marcadas por la institución educativa. El problema que representa este aspecto dentro del Programa, lo cual incide en la mejora o deficiencia de la calidad educativa, estriba en que la instancia competente para determinar el puntaje a asignar en cada caso, es el Director del plantel, el cual en forma subjetiva valora y resuelve, de tal forma que quiérase o no aceptarlo, este tipo de puntaje dependería más del tipo de relación (buena o mala), que exista entre el maestro y su superior, pudiendo quedar de lado el buen o mal trabajo desempeñado ante el grupo.

Así pues, puede concluirse que el Programa "Carrera Magisterial", si bien representa un mecanismo a través del cual puede mejorarse la calidad educativa a través de la capacitación y evaluación del personal docente, no resultó ser el medio idóneo para lograr un verdadero cambio en el rumbo y alcances de la educación, ya que lamentablemente este Programa únicamente ha servido para brindar una mejoría económica a ciertos sectores del magisterio, resultando en consecuencia un programa discriminatorio para los maestros de actividades técnicas, para aquellos maestros que carecen de título normalista e incluso para quienes se desempeñan sin estar afiliados al SNTE.

De igual forma, el Programa no resultó ser un medio que permitiera capacitar de manera profunda y constante al magisterio, lo cual ha generado que en muchos casos el nivel cultural del profesor quede estancado con la

consecuente repercusión en la calidad de los conocimientos que imparte, pues al ser un programa de incorporación voluntaria y al no existir consecuencia alguna por el incumplimiento o deficiente resultado, ha generado que sea un programa de limitados efectos.

Sin embargo, es claro que el Estado cuenta con una responsabilidad de la mayor trascendencia, pues más allá de que establezca programas de "capacitación y evaluación del magisterio oficial", debe impulsar programas que permitan mejorar la formación, capacitación y evaluación de todo el personal que intervenga en los procesos educativos de educación básica, sin importar si laboran en escuelas públicas o privadas, pues la relación laboral debe ser ajena al aspecto educativo en cuanto a su calidad.

VI. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El pasado 15 de mayo de 2008, el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República, anunció la suscripción de una alianza entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a través de la cual se busca articular las oportunidades del Sistema Educativo Nacional e impulsar la construcción de los ciudadanos que la economía, la sociedad y la política que nuestro país requiere.

Esta Alianza se sustenta en cinco ejes rectores que a saber son: *Modernización de Centros escolares; Profesionalización de maestros y autoridades educativas; Bienestar y desarrollo integral de los alumnos; Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y Evaluación como mecanismo para mejorar:*

El primer eje (Modernización de los centros escolares), comprende tres programas o acciones específicas:

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

Para atender el primer rubro, es decir, el referente a Infraestructura y equipamiento se anuncia un Programa específico de fortalecimiento a la infraestructura y equipamiento de las escuelas, como elemento fundamental

para propiciar mejores condiciones de aprendizaje de los educandos.

En términos de la información aportada por el propio Presidente de la República al anunciar la Alianza, este programa tendría por objeto incluir en una primera etapa a treinta mil escuelas (las de menor rendimiento conforme a la evaluación ENLACE), sin embargo, de la información proporcionada en el portal electrónico de la SEP, al referir datos específicos de escuelas a equipar y mejorar en su infraestructura, se plantea equipar catorce mil y rehabilitar veintisiete mil planteles que se encuentren en malas condiciones, lo que se traduciría en que cuarenta y un mil planteles serían beneficiados, circunstancia que si bien pudiera parecer intrascendente, evidencia a simple vista inconsistencias en la información lo que hace dudar de las metas reales que pudieran alcanzarse con esta alianza en el rubro que se comenta.

Al respecto, la información que proporciona la SEP en su portal electrónico, resulta contradictoria respecto del documento que explica lo referente a la Alianza por la Calidad de la Educación que de manera puntual menciona que *A partir del ciclo escolar 2008 – 2009, equipar 14,000 planteles y rehabilitar 27,000 planteles*³⁷ que se encuentran en malas condiciones, mientras que en la ventana correspondiente al Sistema Nacional de Información Educativa, en el rubro *Escuelas a rehabilitar en el 2008*, se precisa que a más tardar en el 2012 se rehabilitarán 33,455 escuelas, lo cual implica diferencias notables en el universo de planteles y consecuentemente de escuelas a mejorar; pero tal contradicción se profundiza si se revisa el listado de escuelas incorporadas en el "programa", ya que en él se relacionan 33492 escuelas.

Cabe apuntar que para los efectos de este Programa al señalar que se dotará de infraestructura a una escuela, se refiere a que se le dotará de agua potable, sanitarios y acabados en pisos, muros y techos, mientras que el equipamiento tiene relación con el mobiliario necesario para el buen funcionamiento de las actividades escolares, (sillas, mesas, bancas, pizarrones y otro tipo de mobiliario), por lo cual, reconociendo que muchas escuelas del interior del país carecen de las condiciones necesarias para un buen desarrollo escolar, no debe ignorarse la delicadeza de la información que se destaca en esta alianza, referente a que al menos veintisiete mil planteles, no cuentan con agua potable o servicios sanitarios adecuados, lo cual resulta incomprensible partiendo del principio de que anualmente se asignan recursos del Presupuesto Federal y de los Estatales precisamente para

³⁷ Por plantel debe entenderse el edificio que alberga uno o varios centros escolares, considerando que especialmente en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, la mayoría de planteles cuentan con horarios matutino y vespertino y no pocos incluyen horario nocturno.

esos fines, sin embargo hablar de treinta mil planteles en malas condiciones implicaría que si el universo de escuelas a nivel educación básica pudiera ascender a 120,000³⁸, y si aproximadamente el 30% de planteles además de funcionar con turno matutino cuentan con turno vespertino o nocturno, indefectiblemente tendríamos que concluir que de un universo de ochenta y cuatro mil planteles, se tendrían que acondicionar con infraestructura básica poco más del 35% (30,000 planteles) es decir una tercera parte de los centros educativos públicos, tendría que considerarse que el sistema educativo del país es poco menos que desastroso y por tanto los legisladores (federales y locales en el ámbito de sus respectivas competencias), tendrían que analizar con mayor detalle la forma en que se distribuye anualmente el Presupuesto destinado a la Educación, pues al parecer los recursos correspondientes a mantenimiento de los edificios escolares resultan insuficientes.

2. Por lo que corresponde al rubro de Tecnologías de la información y la comunicación, se plantea en esta Alianza llevar a cabo el equipamiento con conectividad de al menos ciento cincuenta y cinco mil aulas adicionales a las existentes, con lo que se cubriría el 75% de la matrícula.

Al respecto y siendo del todo loable que se dote a las escuelas públicas de tecnologías informáticas, se estima que tal acción no contribuye de manera fundamental para elevar la calidad de la educación, ya que de poco sirve se instalen aulas "multimedia" o de cómputo, si no se cuenta con maestros especialistas en informática o que cuando menos cuenten con conocimientos elementales sobre la materia, pues la experiencia ha demostrado que durante el sexenio de Vicente Fox en muchas escuelas "a las que se les dotó de tecnología multimedia", los equipos de cómputo entregados no fueron siquiera instalados, porque en no pocos casos, las escuelas carecían del servicio de energía eléctrica, o bien porque no existía un lugar apropiado dentro de la escuela para su instalación, lo cual se tradujo en que el programa ampliamente publicitado resultara de escasa utilidad en la labor educativa, pues la planta docente en su mayoría, optó por continuar aplicando los métodos tradicionales de educación, situación que seguramente continuará en tanto no se contraten profesores especialistas en educación informática que sean los encargados de asesorar y capacitar tanto a maestros como alumnos en todo el país y especialmente en las zonas rurales.

Otro aspecto que se destaca en este rubro dentro de la Alianza, se refiere

³⁸El número de 120,000 planteles se señala teniendo en consideración que en la evaluación ENLACE 2007, participaron un total de 74674 escuelas (68568 escuelas primarias y 6106 secundarias). La diferencia que se asigna correspondería a planteles de preescolar, así como escuelas primarias y secundarias que no hubiesen sido objeto de la evaluación.

a que supuestamente a partir de 2008, se dotará de equipos de cómputo a los profesores que logren una certificación de competencias digitales, lo cual implicaría una inversión muy elevada que tendría escasa utilidad para elevar la calidad educativa de los educandos, ya que si como a primera vista se interpreta la entrega de computadoras a maestros sería un reconocimiento o premio para el docente que aprenda h computación, tales equipos quedarían para un uso personal del profesor y no a disposición del plantel educativo de su adscripción, entonces tendría que concluirse que este programa sufriría la misma distorsión que enfrentó el programa de gCarrera Magisterial h, que ha sido visto y utilizado como un mecanismo de mejora económica para los profesores y no como un medio de superación profesional.

Lo anterior sin demérito de precisar que en poco serviría que una escuela sea dotada con computadoras, o que el profesor tenga una personal, si los alumnos deben continuar realizando recorridos kilométricos para llegar a la escuela y en muchos casos, no cuentan con los útiles escolares necesarios. El tercer programa que se plantea como parte de la Modernización de los Centros Escolares, es el referente a *Gestión y Participación Social*, el cual se compone de las acciones siguientes:

- *Fomentar mecanismos participativos de gestión escolar (Consejos Escolares de Participación Social).*
- *Impulsar y reforzar los programas de Escuela Segura; Escuela de Tiempo Completo; Escuela de horario discontinuo; Escuela fuera de horario de clase y en fin de semana; y Escuela de bajo rendimiento.*
- *Crear un Sistema Nacional de Información de Escuelas.*

Por cuanto al Fomento de mecanismos participativos de Gestión Escolar, cabe apuntar que la Ley General de Educación prevé en su Capítulo VII, Sección 2, la existencia de Consejos de Participación Social, disponiendo entre otros aspectos que *La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela(art. 69).*

Por ello, es necesario precisar que el fomento de mecanismos participativos no será una acción novedosa dentro del quehacer de la educación y en todo caso su ejecución representaría el cumplimiento de una

disposición legal que así lo ordena y por tanto no podría calificarse como destacable la acción ya referida.

Por lo que corresponde a los Programas de *Escuela Segura; Escuela de Tiempo Completo; Escuela de horario discontinuo; Escuela fuera de horario de clase y en fin de semana; y Escuela de bajo rendimiento*, si bien se empezaron a implementar durante la gestión de Ernesto Zedillo, su aplicación fue muy selectiva y poco organizada, por lo cual sus resultados también fueron escasos, por lo cual su sistematización y reforzamiento resultan ser acciones trascendente para coadyuvar a que existan mejores condiciones para los educandos. Sin embargo, cabe apuntar que de la información hasta el momento difundida por la SEP, no se desprende la forma en que habrán de reforzarse dichos programas, ni el ámbito de cobertura que se considerará para su aplicación, por lo que sería necesario conocer la forma en que será planteada la ejecución de estos programas.

Otra acción que se anuncia dentro del Programa de Gestión y Participación Social, se refiere a la creación de un Sistema Nacional de Información de las Escuelas, a efecto de contar con información administrativa, educativa y estadística de los centros escolares de todo el país.

Sobre el particular, es de mencionar que si bien será de gran utilidad exista una instancia que concentre información referente a los inmuebles que alberguen los centros educativos; datos específicos y estadísticos del magisterio, alumnos, así como datos referentes al logro académico, materiales educativos, acervos bibliográficos, etc, llama la atención que de la información proporcionada hasta el momento no se aporte dato alguno que permita establecer si con la implementación del Sistema Nacional anunciado se creará un organismo público, si quedará a cargo de una Unidad Administrativa de la SEP, o si será una función a cargo del INEGI.

Por otra parte, al establecer que existirá un Sistema Nacional de Información de las Escuelas, surge la inquietud de si con tal sistema no se vulnerará el federalismo educativo, que implica entre otros aspectos la administración y manejo de los servicios educativos en cada Entidad Federativa excepción hecha del Distrito Federal.

El segundo eje rector de la Alianza es el relativo a la *Profesionalización de maestros y autoridades educativas*, a efecto de garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y los maestros reciban los estímulos e incentivos a que se hagan acreedores en función del logro educativo de los educandos.

El eje rector que nos ocupa prevé tres aspectos de suma relevancia para estar en condiciones de mejorar la calidad de la educación, consistentes en:

1. *Ingreso y Promoción;*
2. *Profesionalización; e*
3. *Incentivos y estímulos*

En cuanto al ingreso y promoción se establece que todas las plazas nuevas y vacantes definitivas habrán de asignarse por la vía de concursos públicos de oposición, señalándose que la instancia encargada de dictaminar los resultados y su validez correrá a cargo de una instancia independiente a la SEP y al SNTE.

Tal mecanismo de ingreso y promoción, se encuentra de gran interés siempre que se establezcan parámetros que garanticen que los profesores aspirantes a ingresar se encuentren debidamente preparadas y actualizadas y en su caso exista la posibilidad de declarar desiertos aquellos concursos en que notoriamente no se alcancen los niveles de calificaciones deseados.

De igual forma se plantea que el acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición, situación que rompería el esquema escalafonario que hasta la fecha ha venido operando, por lo cual sería relevante conocer la forma en que se prevé llevar a cabo la asignación de funciones directivas sin violentar derechos laborales como son los de ascenso por antigüedad y desempeño que son tomados en cuenta al aplicar el escalafón.

Por lo que corresponde a la *Profesionalización* de los maestros y de las autoridades educativas, es sin duda el punto más relevante de la Alianza, para lograr una mejor calidad de la educación básica, para lo cual, se contempla impulsar la creación de un *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*.

En este rubro de igual forma no se cuenta con información que permita establecer si la coordinación del Sistema será una función a cargo de una Unidad Administrativa de la SEP o de un organismo creado ex profeso, pues necesariamente debe existir una instancia rectora de dicho Sistema a partir de que participaría tanto el Gobierno Federal como los locales e incluso instituciones educativas de nivel superior.

No se omite señalar que a efecto de mejorar la calidad y el desempeño de los maestros y autoridades educativas, se prevé que en el marco del

Sistema Nacional que nos ocupa, se dispondrán cursos de actualización particularmente en matemáticas, español, historia, ciencias y formación cívica y ética, corriendo su impartición a cargo de instituciones educativas de reconocido prestigio del nivel superior lo cual permitirá garantizar la calidad de los cursos, así como certificar las competencias adquiridas en cada caso.

De igual forma se establece que los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en las pruebas ENLACE, deberán tomar cursos especialmente orientados, lo cual si bien se presenta como una medida inicial para apoyar a los profesores, sería necesario establecer algún mecanismo que garantice que aquellos profesores cuyo desempeño resulte deficiente, habrán de actualizarse en forma inmediata o bien, sean retirados del servicio, para evitar que como ha ocurrido con el Programa "Carrera Magisterial", no exista consecuencia alguna ante el deficiente desempeño y evaluación de que sea objeto el maestro.

Otra acción que se prevé llevar a cabo para lograr la profesionalización de los maestros, pero de la cual no hasta el momento no se ha proporcionado mayor información es la referente a que se fortalecerá la calidad del personal docente de las escuelas normales, así como la creación de cinco centros regionales de excelencia académica.

Ambas acciones ya señaladas, evidentemente serían de gran utilidad teniendo en consideración que un elemento fundamental para contar con buenos maestros, tiene que ver con que su formación sea óptima, de tal suerte que si los estudiantes normalistas cuentan con buenos profesores, es más probable que las escuelas normales del país recobren los niveles mínimos aceptables para formar maestros con cierto grado de excelencia.

Finalmente en este rubro, poco se puede señalar sobre los Centros de Excelencia Académica que se plantea crear, pues la información a que se tiene acceso, omite brindar datos al respecto, sin embargo, es de reconocerse que como parte de la mejora educativa que se busca, se establezcan centros educativos de alto desempeño.

Como ya se apuntó el segundo aspecto que se prevé abordar para lograr la Profesionalización de los maestros, es el referente a brindar Incentivos y Estímulos a los maestros cuyo desempeño sea adecuado y así se refleje en el aprovechamiento de los alumnos a su cargo.

Sobre el particular se establece que se habrán de reformar los lineamientos del Programa "Carrera Magisterial", a efecto de que se consideren exclusivamente tres factores en la evaluación que se aplique a los

maestros para determinar incentivos y estímulos. Dichos factores serían:

- Aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación;
- Cursos de actualización (certificados de manera independiente); y
- Desempeño profesional.

De los factores antes señalados, evidentemente los relativos a Aprovechamiento escolar y Desempeño profesional, se encuentran interrelacionados, pues dependiendo el resultado que arroje el aprovechamiento de los alumnos, se calificará como bueno, regular o deficiente el desempeño profesional.

Si bien, es correcto que para establecer incentivos y estímulos para el magisterio, se determinen como aspectos a considerar el aprovechamiento escolar y la actualización profesional, será de especial relevancia se determine el mecanismo que habrá de aplicarse para evitar que los ingresos que por concepto de incentivo o estímulo se entreguen a cada maestro, sean considerados como parte del salario, pues de lo contrario ocurrirá lo mismo que hasta la fecha a sucedido con el Programa "Carrera Magisterial", en el que al no existir riesgo de perder los ingresos adicionales logrados, pareciera que a los profesores poco les preocupa si el aprovechamiento de sus alumnos es bueno o no, e incluso, si sus evaluaciones son satisfactorias, pues como se ha apuntado, este Programa ha sido visto más como medio para lograr mejoras económicas, es decir, como medio para mejorar el salario, y no como lo que estrictamente debía ser, un programa de mejora profesional y académica. Por ello, cobra relevancia la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que se anuncia con la Alianza.

El eje referente al *Bienestar y desarrollo integral de los alumnos*, considera la necesidad de hacer una política de Estado sobre la salud de los niños, en la que por el simple hecho de inscribirse al sistema educativo, tengan derechos de salud integral, sin importar el tipo de seguridad social que tengan sus padres. Para alcanzar tal bienestar y desarrollo, se plantean dos programas específicos: el primero para mejorar la Salud, alimentación y nutrición de los educandos; y el segundo a efecto de brindar condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno de los distintos niveles educativos.

Como actividades previstas para lograr condiciones de Salud, Alimentación y Nutrición, se propone: Capacitar a comunidades educativas para desarrollar una cultura de la salud que propicie comportamientos y entornos saludables,

para lo cual se proyecta coordinar acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades con las actividades educativas, asimismo se buscará fortalecer el programa de desayunos escolares para impulsar menús equilibrados que influyan en la formación de hábitos alimentarios adecuados y que contribuyan a la prevención del sobrepeso y la obesidad.

Sin restar importancia a los aspectos alimentarios y de salud, se estima que sólo pueden considerarse las acciones anunciadas como actividades complementarias para mejorar la calidad de la educación, sin embargo será loable que se emprendan acciones que permitan especialmente en el interior del país mejorar la salud de las comunidades educativas y la adopción de prácticas seguras y saludables para favorecer los procesos de enseñanza – aprendizaje.

Por otra parte como ha quedado apuntado, se prevé también un Programa que brinde condiciones sociales para mejorar el acceso y permanencia en el sistema educativo, se proyectan específicamente tres acciones consistentes en:

- Fortalecer el componente de becas del programa oportunidades;
- Atender a los niños en situación de pobreza alimentaria o en condiciones de vulnerabilidad en los programas de desarrollo social; y
- Atender a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.

Respecto de dichas acciones, especial importancia debe asignarse a la atención de niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad, pues como es evidente para todos, en México aún no se cuenta con una verdadera cultura en beneficio de personas con discapacidad o capacidades diferentes. Asimismo es de destacar que se prevea atender en forma especial o con programas específicos a los niños que se distinguen por tener aptitudes sobresalientes o talentos específicos, ya que aún cuando se cuenta con algunos programas para ello, son sumamente limitados y de difícil acceso para la población en general, aún cuando sus capacidades justifiquen su inclusión.

El cuarto eje, dedicado a la *Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo*, incluye una reforma curricular que articula los tres niveles de la educación básica, de tal forma que los seis campos formativos que se imparten en preescolar se prolonguen hasta la secundaria y a partir de esta premisa se proyecta emitir un nuevo programa para la educación primaria incluyendo la asignatura del idioma inglés, incluso desde el nivel preescolar.

Respecto del quinto eje a que se alude en la Alianza, referente a *Evaluar para mejorar*, tiene por objeto integrar distintos instrumentos de evaluación en un gran sistema que permita el intercambio de indicadores y la capacidad de disponer con mayor flexibilidad en estos indicadores y en los resultados.

Para ello se plantea que a partir del ciclo escolar 2008 – 2009, se articulará el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias, procesos y procedimientos existentes; también se llevarán a cabo evaluaciones exhaustivas y periódicas de todos los actores del proceso educativo. De igual forma se contempla establecer estándares de desempeño por nivel de aprendizaje.

Como puede apreciarse la Alianza por la Calidad de la Educación, no es en estricto sentido una reforma educativa sino un conjunto de programas y acciones tendentes a generar las condiciones propicias para alcanzar mejores niveles en la calidad de la educación, sin embargo y en virtud de su reciente puesta en marcha sería incorrecto calificar a priori su utilidad o efectividad, por lo cual y partiendo del principio de que las políticas públicas que se generan tienen objetivos favorables para la población, la Alianza en cuestión se considera como una de las acciones más integrales para abatir las causas que han generado el rezago educativo.

CONCLUSIONES

En la época prehispánica, la educación jugó un papel trascendental en razón de que cada integrante de una sociedad tenía determinado el papel que habría de desempeñar atendiendo su origen, ya que los hijos de los nobles eran preparados para ser administradores, políticos, sacerdotes o altos jefes militares, mientras que los hijos de la clase no privilegiada asistían a escuelas en que se les impartían conocimientos de artes y oficios, además de inculcarles la obediencia a sus tradiciones y a las normas religiosas, y en particular a los varones se les adiestraba como guerreros. De ello puede concluirse que la educación en las sociedades prehispánicas tenía un carácter público existiendo "escuelas" en que se impartían los conocimientos y habilidades requeridos en la época, siendo la educación considerada como prioritaria, independientemente del status social al que se perteneciera.

A la llegada de los españoles y concretada la conquista, ante el desconocimiento de la lengua originaria, de las costumbres, de la cultura de los pueblos sometidos, y en virtud de profesar una religión politeísta incomprendible para los españoles, se adoptó como tarea fundamental y prioritaria la evangelización de los "originarios", dejándose a cargo de los frailes llegados a la Nueva España dicha tarea, quienes evidentemente tardaron en comprender el idioma nativo y ante la posición de dominio ejercida por los conquistadores, *el estado español por conducto del Rey de España* dispuso algunas medidas en materia educativa, las cuales no llegaron a ser determinantes en la organización y control de tan importante función, ni mucho menos logró que los peninsulares radicados en nuestro país las cumplieran, como fue el caso de la cédula real que reguló la encomienda y que disponía que quienes fueran beneficiados con ella, debían cumplir con la obligación de educar a los indios a ellos encomendados, por lo que puede establecerse que durante la dominación española fue muy poco lo que se hizo para dar la educación elemental a los originarios, siendo únicamente la educación secular o religiosa a la que tenían acceso pues se consideraba que lo más importante era lograr su conversión al cristianismo.

Durante el movimiento independentista y posterior a su consumación, se emitieron las primeras disposiciones jurídicas para propiciar que la población tuviera acceso a la educación elemental, sin embargo dados los tiempos difíciles que debieron enfrentarse tanto política como económicamente, así como la muy limitada infraestructura educativa de que se disponía, la educación pública resultó pobre y escasa en su cobertura, por lo que los grupos

menos favorecidos económicamente difícilmente podían asistir a centros educativos, que eran manejados por la denominada escuela Lancasteriana.

En la Constitución de 1857, por primera vez se destinó el artículo 3° para regular la educación, precisando que la enseñanza debía ser libre, lo cual implicó una clara postura liberal en cuanto a la enseñanza, pues no se marcó limitación alguna para que particulares e incluso organizaciones clericales impartieran educación, situación que cambió en virtud de las Leyes de Reforma, en las cuales de manera específica se marcó el principio de laicidad de la educación, que se tradujo en imposibilidad para las corporaciones religiosas para continuar participando en tareas educativas, lo que rompió el monopolio hasta entonces ejercido ya que en 1873 se elevaron a rango constitucional las disposiciones contenidas en las Leyes de Reforma, circunstancia que si bien fue positiva para garantizar la conformación de la nueva Nación, ello propició que el acceso a la educación fuera más lento y consecuentemente que subsistiera el rezago educativo que caracterizaba al país.

La educación en México durante los años subsecuentes y aún después del movimiento revolucionario, enfrentó dos problemas fundamentales: un marcado analfabetismo de gran parte de la población aunado a la escasez de profesores y centros educativos, por lo cual en la medida en que las condiciones, políticas, sociales y económicas, los gobernantes implementaron acciones que si bien eran bien intencionadas, sus logros generalmente fueron limitados en cuanto a la erradicación del analfabetismo.

A lo largo del siglo XX, las políticas educativas que se implementaron, tuvieron como finalidad principal garantizar el acceso a la educación básica para toda la población, por lo que en demérito de la calidad educativa, se llevaron a cabo acciones para garantizar una cobertura total de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, descuidándose la calidad de los servicios que se impartían, lo que se tradujo en que si bien se ha disminuido el nivel de analfabetas, la calidad de la educación de la generalidad de los niños y jóvenes es deficiente, según se ha podido apreciar con las evaluaciones nacionales e internacionales que durante los últimos años se han llevado a cabo, lo cual refleja que el nivel académico de los profesores de educación básica y las metodologías que éstos aplican requiere ser reforzados, para estar en posibilidades de alcanzar niveles más aceptables de aprovechamiento escolar.

Teniendo en consideración que corresponde al Estado garantizar el acceso a la población el acceso a los servicios educativos, según se dispone en el artículo 3° constitucional y su Ley reglamentaria, no basta se satisfaga la demanda educativa con la instalación de centros educativos, sino que

debe garantizar que la educación que se imparta en la escuelas públicas sea de calidad, por lo cual es primordial se cuente con programas pedagógicos debidamente estructurados, así como con profesores altamente calificados académicamente para que puedan transmitir con la mayor calidad posible sus conocimientos.

Atendiendo a la necesidad de elevar la calidad de los servicios educativos que se imparten en México, en el año 1992, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, impulsó una reforma educativa denominada *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992)*, de la cual derivó el *Programa Carrera Magisterial* que tenía como finalidad original propiciar la capacitación y evaluación periódica del magisterio como un medio para elevar la calidad de los servicios educativos, otorgando a los maestros que acreditaran las evaluaciones que se les practicaran, incentivos económicos, lo cual si bien resultaba atractivo, el programa se distorsionó al grado de que el personal docente lo ha visualizado como un mecanismo de mejora individual desde el punto de vista estrictamente económico y no de superación profesional, por lo que es necesario sea replanteado el Programa de Carrera Magisterial incluidos los factores que han de tomarse en cuenta para definir la asignación de incentivos económicos, que no deben ser considerados como parte del salario

Dos aspectos bien aceptados de este Programa por parte del magisterio, pero que resultan inconvenientes tienen que ver con la no obligatoriedad de participar en las evaluaciones, así como también con la ausencia de sanciones ante la deficiencia de resultados, lo cual ha propiciado que un alto porcentaje de profesores se abstenga de participar en las evaluaciones programadas, en razón de su falta de interés o disponibilidad de tiempo para llevar a cabo la actualización de conocimientos, o bien que se presente a las evaluaciones sin importarle el resultado ante la inexistencia de algún tipo de sanción o consecuencia por su mal desempeño.

La operación concreta del Programa "Carrera Magisterial", ha evidenciado que no funciona como mecanismo de evaluación ni tiene incidencia en la calidad de la educación, ya que se ha visualizado más como programa de promoción horizontal que representa una mejoría económica individual, sin importar el aprovechamiento académico de los educandos, por lo que resulta necesario explorar acciones y programas distintos donde el fin real sea elevar la calidad educativa en los niveles que conforman la educación básica.

La política educativa de carácter nacional y democrático requiere de una reforma profunda al sistema educativo que, entre otros aspectos, haga posible

una real, efectiva y equitativa distribución de las oportunidades educativas, la adaptación de los contenidos educativos a las circunstancias económicas, sociales y culturales en que se desenvuelven los educandos, se reestructuren los programas de formación, capacitación, actualización y evaluación del magisterio a efecto de propiciar condiciones de mejora de la calidad educativa, lo que debe implicar la rectoría de las autoridades educativas en la organización, promoción y evaluación de los servicios educativos, sin que intervengan otros factores intereses. Por ello, la participación del SNTE debe limitarse a los aspectos de representación laboral que le corresponden, reduciéndose su injerencia e influencia en la toma de decisiones respecto de los programas de capacitación, actualización y evaluación del personal docente que labora en los niveles de educación básica.

Si bien durante la gestión presidencial tanto de Ernesto Zedillo Ponce de León como de Vicente Fox Quesada, anunciaron sendos programas para optimizar los servicios educativos, tales acciones han resultado insuficientes y en algunos casos inapropiadas para elevar la calidad educativa, como ha quedado demostrado con las más recientes evaluaciones practicadas por las instancias encargadas de ello, tanto nacionales como internacionales, donde se ha establecido que el aprovechamiento escolar particularmente de las materias de matemáticas, español y ciencias, se ubicó en niveles de insuficiencia.

Atendiendo a tal problemática, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa ha anunciado una nueva Alianza por la Calidad de la Educación que suscriben el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sin embargo, existen factores que permiten dudar de los resultados que pudieran alcanzarse, ya que se comete nuevamente el error de permitir que el SNTE intervenga como fuerza de poder, lo cual resta margen de actuación a la autoridad administrativa (SEP) para disponer acciones complementarias tendentes a elevar la calidad educativa, sin que se interprete como un acto de afectación a los derechos laborales de los profesores.

La Alianza por la Calidad de la Educación, es sin duda un proyecto ambicioso del Gobierno Federal en el que se pretenden involucrar aspectos no solo educativos, sino también sociales y de salud, lo cual implica la participación de diferentes Dependencias e incluso de los Gobiernos Estatales y Municipales, sin embargo, ante la inexistencia de Programas específicos, surgen marcadas dudas de la forma en que habrán de implementarse los proyectos anunciados sin que con ello se afecte el Federalismo Educativo vigente.

La Alianza por la Calidad de la Educación, no es en estricto sentido una reforma educativa sino un conjunto de programas y acciones tendentes a

generar las condiciones propicias para alcanzar mejores niveles en la calidad de la educación, sin embargo y en virtud de su reciente puesta en marcha sería incorrecto calificar a priori su utilidad o efectividad, por lo cual y partiendo del principio de que las políticas públicas que se generan tienen objetivos favorables para la población, la Alianza en cuestión se considera como una de las acciones más integrales para abatir las causas que han generado el rezago educativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES DOCUMENTALES

Andere, Martínez Eduardo. *México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la Educación*. Edit. Planeta Mexicana. México, 2006.

Bolaños, Martínez Victor Hugo. *Compendio de Historia de la Educación en México*. Edit. Porrúa, México, 2000.

Guevara, Niebla Gilberto (Compilador), *La Catástrofe Silenciosa*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Kobayashi, José María. *La Educación como Conquista*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Latapí, Sarre Pablo. La SEP por dentro. *Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus Scretarios (1992 – 2004)*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Loyo, Brambila Aurora (Coordinadora) y otros. *Los Actores Sociales y la Educación. Los Sentidos del Cambio (1988 – 1994)*. Edit. UNAM /Plaza y Valdés. México, 1999.

Moreno, Toscano Alejandra y otros, *Historia Mínima de México*, SEP/El Colegio de México, México, 1981.

Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico de México*. Tomos I. y II, Edit. Andres León, México, 1995.

Navarro, Gallegos César (Coordinador), *La Mala Educación en Tiempos de la Derecha. Política y Proyectos Educativos del Gobierno de Vicente Fox*, Edit. Porrúa/UPN, México, 2005.

Ornelas, Carlos. *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Pedró, Francesc e Irene Puig. *Las Reformas Educativas*. Edit. Paidos, España, 1998.
Sayeg, Helú Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1987.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). *Historia de la Educación Pública en México*, Edit. Fondo de Cultura Económica.

México, 2007.

Tanck, Estrada Dorothy y otros. *La Educación en la Historia de México*. Edit. El Colegio de México, México, 2000.

Tanck, Estrada Dorothy y otros. *Ensayos sobre Historia de la Educación en México*. Edit. El Colegio de México, México, 1999.

Tanck, Estrada Dorothy. *La Educación Ilustrada 1786 - 1836*. Edit. El Colegio de México, México, 1999.

Vázquez; de Knauth Josefina Zoraida y otros. *La Educación en la Historia de México*, Edit. El Colegio de México, México, 2000.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Ávila, Ana Verónica, 2003, (Reforma educativa de Justo Sierra). <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/reformaeducativadejustosierra.htm>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Suprema Corte de Justicia y la Educación (Libro Electrónico)*. México, 2007.

TEXTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Educación.

LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

LEY Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

LEY Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.

Decreto de creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000.

Programa Nacional de Educación 2001 - 2006.

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio.

Instructivo de Carrera Magisterial para Centros de Formación para el Trabajo.

Documento descriptivo de la Alianza por la Calidad de la Educación