

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

“La modernización de la educación básica en el proyecto
neoliberal: 1989-1993”

Tesis que presenta la alumna Josefina
Maldonado Montes, con matrícula
88236317 para obtener el título de
licenciada en Ciencia Política.

Asesoras: Dra. María de las Mercedes de Vega Armijo
Dra. María Eugenia Valdés Vega

Junio del 2000

**“La modernización de la educación básica en el proyecto
neoliberal: 1989-1993”**

Josefina Maldonado Montes

ÍNDICE

Introducción	I
Capítulo 1. La educación en el periodo posrevolucionario	1
1.1 La educación en el porfiriato y en los primeros años de la Revolución (1884-1919)	3
1.2 La centralización educativa	10
1.2.1 El proceso de centralización educativa	10
1.2.2 Institucionalización del poder y consolidación de la centralización educativa	15
1.3 El acercamiento de los intelectuales al gobierno	16
1.4 Los libros de texto entre 1917 y 1940	19
1.4.1 Los libros de texto entre 1917 y 1925	19
1.4.2 Los libros de texto entre 1926 y 1940	21
1.5 Consolidación del proyecto educativo nacional	24
1.6 Rompimiento en las líneas de continuidad en la política educativa	27
1.6.1 Estancamiento en la cobertura educativa	27
1.6.2 Revolución educativa	28
Capítulo 2. La modernización de la educación básica en México	32
2.1 La reforma educativa en el nivel básico	32
2.2 El “nuevo modelo educativo”	37
2.3 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	41
2.3.1 La reorganización del sistema educativo	41
2.3.2 La Carrera Magisterial	47
2.3.3 Reformulación de los contenidos y materiales educativos	50
2.3.3.1 los libros de historia para educación básica en México	54
2.4 El grupo Nexos en la “modernización educativa”	66
Capítulo 3. El nuevo marco jurídico	70
3.1 Reconocimiento legal de la participación de la Iglesia católica en la educación	72
3.2 El debate en torno a la reforma al art. 3º. constitucional	77
3.3 Limitaciones de la reforma al art. 3º. constitucional	84
Conclusión	89
Bibliografía	94
Hemerografía	95

INTRODUCCIÓN

La innovación en el conocimiento y la tecnología, la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, la intensa competencia por los mercados y el ágil proceso de globalización de la economía mundial, son factores que han obligado a los países más atrasados a transformar su planta productiva. En la mayoría de ellos, esas transformaciones se circunscribieron al marco del modelo neoliberal,¹ sistema regido por los valores de calidad, racionalidad, excelencia y competitividad.

El arribo de una nueva clase política, los tecnócratas,² y la crisis financiera de 1982 fueron elementos determinantes para que el gobierno mexicano adoptara aquel modelo como estrategia para el desarrollo. Sin embargo, no es sino hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando dicho modelo cristaliza plenamente. En la lógica del gobierno salinista, ello obedecía a la imperiosa necesidad de insertarse en el mercado internacional (sobre todo al canadiense y al estadounidense a través del Tratado de Libre Comercio [TLC]) en forma competitiva. Para alcanzar dicho objetivo, se impulsó lo que en el discurso oficial se denominó modernización económica o reconversión industrial. Este proceso implicaba la innovación tecnológica, capacitación de la mano de obra y la adecuación del sistema educativo a las necesidades del aparato productivo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se hace explícito que la modernización económica “es innovación y adaptación tecnológica”³ para contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; “... nuevas experiencias

¹ “(...) siendo la preocupación central del neoliberalismo la reestructuración de la tasa de ganancia a nivel mundial y la disminución de la inflación (ésta como consecuencia, según su lógica, de la excesiva oferta monetaria y ampliación del crédito) aunque el aumento de las tasas de interés la incrementa, se vuelven condiciones necesarias para tal propósito: el incremento de las tasas reales de interés, el freno salarial, la restricción del gasto público (a excepción del gasto armamentista), la mayor integración de los países latinoamericanos al mercado mundial, a partir del libre flujo internacional de capitales y mercancías”. Rodríguez Garza, Francisco, “Reflexiones en torno al pensamiento político latinoamericano”, en Teoría y Política, núm. 9, p. 58.

² “La designación de Carlos Salinas de Gortari en octubre de 1987 como candidato a la presidencia por el partido en el gobierno constituye la culminación de las tendencias burocráticas, centralizadoras y educativas dentro del Estado mexicano...” Camp, Roderic, “Las élites mexicanas. Las élites políticas: retrato mínimo”, en Vuelta, núm. 139, p. 40.

³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, supl. de La Jornada, 1 de junio de 1989, p. II.

en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción...”.⁴ En la modernización económica jugaría un papel fundamental el sistema educativo. Éste tendría que adecuarse a las necesidades del aparato productivo. Así lo reconoce el Plan al señalar que “el reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional...”,⁵ por lo que se debe elevar la calidad de los programas y métodos de enseñanza y vincularlos con la planta industrial.

Para lograr tal objetivo, el gobierno federal trastocó el sistema educativo en todos los niveles: 1) modificando planes y programas de estudio y 2) reestructurando las relaciones laborales, así como el diseño del régimen salarial de los profesores, entre otros.

En el primer caso, el objetivo era desarrollar habilidades o prácticas elementales, a nivel básico; privilegiar el conocimiento técnico a través de la propagación y fomento de las carreras técnicas, en el nivel medio superior; e implantar y consolidar, según fuera el caso, la vinculación de los centros de enseñanza superior con el aparato productivo, en el nivel superior.

Aun cuando desde 1983 el gobierno federal trató de implantar la modernización educativa a través del proyecto “Revolución educativa”, no es sino hasta 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), cuando se trazan los lineamientos generales que normarían la educación básica.

Los ejes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica son: 1) la reorganización del sistema educativo, 2) reformulación de los contenidos y materiales educativos y 3) revaloración de la función magisterial, el cual, a su vez, se subdivide en: a) formación del maestro, b) actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, c) salario profesional, d) vivienda, e) la carrera magisterial y f) el nuevo aprecio social hacia el maestro.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, p. III.

Sin embargo, el presente trabajo sólo considerará los puntos 1, 2 y el inciso e) porque son los que nos ayudan a demostrar que los cambios efectuados por el presidente Carlos Salinas al sistema educativo, respondían a la necesidad de adecuar aquél al proyecto económico emprendido por su gobierno, y no tanto de elevar la calidad de la educación en todos los niveles, como lo señaló en su momento el discurso oficial.

El presente trabajo está constituido por tres capítulos. En el capítulo 1 se presenta un bosquejo del desarrollo del sistema educativo del México posrevolucionario hasta principios de la década de los 80, periodo en el cual se rompen las líneas de continuidad que hasta ese momento había caracterizado al sistema educativo, pese al interés otorgado por los gobiernos a cada uno de los aspectos de la educación (matrícula, planteles, etc.).

En el capítulo 2 se desarrollan los tres ejes centrales de la reforma educativa –señalados más arriba-: la reorganización del sistema educativo, con la cual se pretendía, por un lado, darle legalidad a las facultades que de facto venía realizando el gobierno federal en relación con la formulación de planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República y, por el otro, de eximir al ejecutivo federal de la responsabilidad de la impartición de aquellos niveles. La reorganización del sistema educativo implicaba, entonces, la transferencia de los establecimientos educativos –de preescolar, primaria, secundaria, normal, los destinados a los indígenas y de los de educación especial, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros-, a los gobiernos de las entidades federativas, lo que propició que en aquellos estados con escasos recursos económicos se acentuara aún más el rezago en materia educativa.

En cuanto a la reformulación de los contenidos y materiales educativos se trató, según las autoridades educativas, de que en ello se privilegiara “lo básico de la enseñanza, considerándose centralmente a la lectura, la escritura y las

matemáticas como habilidades que asimiladas elemental, pero firmemente, permitirán seguir adquiriendo conocimientos”.⁶ La reformulación de los contenidos y materiales educativos significó la renovación de los libros de texto. Debido a que uno de los objetivos de este capítulo es demostrar que la reformulación de los contenidos tenía como objetivo adecuar el sistema educativo al proyecto económico y justificar la política neoliberal emprendida por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, sólo se analizarán los cambios realizados a los libros de historia para los tres últimos grados de la enseñanza primaria: cuarto, quinto y sexto, los cuales, además de presentar varios errores historiográficos, minimizaciones y omisiones históricas, mostraban una “reinterpretación” de la historia de México, como sus críticos lo denominaron, cuyo objetivo era legitimar los cambios que el gobierno salinista había emprendido en los ámbitos económico y político.

Por su parte, la carrera magisterial tenía como objetivo justificar la política de bajos salarios hacia los mentores, bajo argumentos de desempeño y mérito.

Del mismo capítulo, el apartado “El grupo Nexos en la modernización educativa”, muestra el papel de “ideólogo político” del régimen salinista que desempeñó el grupo Nexos, tanto en la elaboración de los libros de historia como en el intento por legitimar el proceso de modernización educativa.

Por último, en el capítulo 3 se analizan las reformas emprendidas por el gobierno salinista a artículos y leyes relacionadas con la educación para elevar a rango constitucional los cambios realizados al sistema educativo. Es así como se presenta la reforma al artículo 130, así como la promulgación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a través de las cuales se otorga personalidad jurídica a las Iglesias, lo que significa la participación legal de éstas en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de

⁶ Hay que considerar que la concepción de “lo básico” expresada en el acuerdo es bastante limitada: su núcleo lo constituyen la lectura, la escritura y las matemáticas, y en un segundo plano se ubican las dimensiones naturales y sociales (cuyo enfoque también es muy reducido). Si bien en la orientación que la SEP pretende dar a la educación se contemplan en parte las recomendaciones dadas en la Conferencia Mundial de Educación de la UNESCO (Tailandia, marzo de 1990), lo cierto es que en el ANMEB se dejan de lado aspectos tan importantes como: la capacidad de comprender y leer al menos un idioma extranjero; el desarrollo del talento y la creatividad artística; la habilidad para

planteles educativos. También se analiza la reforma al artículo 3º. constitucional, la cual estipula la enseñanza secundaria como obligatoria, así como la polémica que generó dicha reforma entre los diversos partidos políticos.

En el último apartado, se hace una revisión de las limitaciones que –en materia jurídica- son señaladas por diversos actores políticos, mismas que demostraron que los cambios a la Constitución respondían al proyecto económico-político del gobierno salinista.

utilizar equipos complejos (computadoras) y la educación física; todos ellos considerados en dicha conferencia y que nos permiten pensar en una verdadera educación integral. La Jornada, 21 de junio de 1992, p. 13.

CAPÍTULO 1

LA EDUCACIÓN EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

En este capítulo se pretende dar un panorama general del desarrollo del sistema educativo del México posrevolucionario, así como del proceso de acercamiento de los intelectuales a la élite política.

Los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón carecieron de un proyecto educativo. No obstante que ya había sido promulgada la Constitución de 1917, poco se hizo para hacer realidad los preceptos contenidos en el artículo tercero constitucional.

En contraste, Plutarco Elías Calles reconoció la importancia de la educación para el desarrollo nacional. Su gobierno promovió principalmente la educación técnica, pensando vincularla al desarrollo industrial del país. Durante su gobierno, se inicia el proceso de centralización de las tareas educativas en el gobierno federal. A juicio de Calles, esta medida era necesaria para llevar a buen término la difusión de la educación entre sectores más amplios de la población. A su vez, esto serviría para lograr la integración nacional, viejo anhelo de los gobernantes mexicanos desde el siglo XIX.

Los intelectuales de la época jugaron un importante papel en la constitución del sistema educativo nacional, ya fuera como grupo o a nivel individual. Los programas educativos fueron diseñados y dirigidos, frecuentemente, por intelectuales que ingresaron a la burocracia política. Desde entonces, la vinculación de los intelectuales a la élite política ha sido una constante; aunque también han existido periodos de marcado distanciamiento respecto de ciertos grupos o individuos críticos del sistema político.

El proyecto educativo del Estado posrevolucionario careció de continuidad. En cada sexenio, los funcionarios de alto nivel han sido removidos y los

funcionarios entrantes elaboran nuevos programas que generalmente no retoman las acciones de la administración anterior. Sin embargo, por varias décadas la expansión de la educación -en términos cuantitativos- se mantuvo constante (número de matrícula, construcción de escuelas, etcétera).

A partir de la grave crisis económica de 1982, la situación cambia radicalmente. La nueva política introducida por el gobierno de Miguel de la Madrid significó la reordenación de las prioridades del Estado. Dada la penuria financiera del gobierno, se proponen como nuevas directrices de la administración gubernamental la austeridad, eficiencia y racionalización del uso de los recursos públicos. En la esfera de la educación, se propuso el programa denominado "Revolución educativa", el cual pretendía hacer más eficiente el aprovechamiento de los recursos financieros y humanos en este campo. Este propósito se alcanzaría, según el mencionado programa, con la descentralización de las tareas educativas. Como pretendemos demostrar, su implantación repercutió negativamente en el sistema educativo nacional.

1.1 La educación durante el porfiriato y en los primeros años de la Revolución (1884-1919)

Aun cuando este capítulo comienza con el tema de la educación en la época posrevolucionaria, el primer apartado aborda la educación durante el porfiriato, pues durante el proceso de lucha armada no hubo innovaciones importantes en la legislación ni en los libros utilizados.

Durante el porfiriato el progreso material se concentró en las ciudades (drenaje, luz eléctrica, acueductos, oficinas burocráticas y escuelas, entre otros). La educación, considerada en esta época como un privilegio, era accesible sólo a la clase media y alta. Un reflejo de esto es el alto porcentaje de analfabetismo registrado al inicio de 1910 (84 por ciento de la población), que se concentraba en el medio rural. Sin embargo, este problema no sólo es atribuible al porfiriato, pues recordemos que las constantes luchas entre liberales y conservadores durante el siglo XIX provocaron que los gobiernos locales dieran prioridad al mantenimiento de la milicia, descuidando otras esferas de la vida social, como la educación.

En el ámbito educativo, la mayor preocupación del gobierno porfirista era alcanzar la unidad nacional a través de la instrucción primaria. Para lograr tal fin, era necesario homogeneizar la enseñanza en toda la República. En esto fue de gran ayuda el decreto que estableció la Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, con fecha 17 de diciembre de 1885 -y que se inauguraría en 1887-, el cual señalaba que a partir del 1 de enero de 1888 los libros de texto para las escuelas primarias federales serían determinados por la junta directiva de la escuela normal.

En cuanto al contenido de los libros, los pedagogos de la época le atribuían un gran peso a la enseñanza de la historia nacional como instrumento para lograr la integración de la nación mexicana. Esta preocupación se vio plasmada en el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública del 1 de junio de 1889. A través de la enseñanza de la historia, los autores tratarían de influir en los ciudadanos del futuro.

Los afanes de los Congresos Nacionales de Instrucción de 1889-1890 y 1890-1891 fueron consagrados en la ley reglamentaria de la instrucción obligatoria de 1891, la cual contemplaba la enseñanza cívica como un elemento importante para despertar en los educandos el sentimiento de patriotismo.

En los libros de texto, la enseñanza de la historia sería tratada -de acuerdo con los grados- de la siguiente manera. El primer año se iniciaría con pláticas sobre personajes fundamentales de nuestra historia. En el segundo año, se estudiaría el periodo precortesiano y colonial, centrandó la enseñanza en personalidades como Nezahualcóyotl, Cuauhtémoc, el segundo Conde de Revillagigedo, la Corregidora de Querétaro, Allende, Hidalgo, Morelos, Guerrero, Bravo e Iturbide. En el tercer año, se procuraría abordar la historia de 1821 hasta el porfiriato; las figuras principales de este periodo serían Santa Anna, Comonfort, Gómez Farías, Miguel Lerdo de Tejada, Juárez y los personajes más notables del porfiriato. La última parte, dedicada al gobierno de Porfirio Díaz, hacía hincapié en los adelantos materiales que se habían logrado.¹

Durante el porfiriato, los textos -muchos de los cuales continuaron siendo utilizados durante los primeros años de la Revolución- pueden clasificarse en tres grupos: 1) los publicados antes de los textos de Justo Sierra, en los que es más evidente el enfrentamiento de los puntos de vista entre liberales y conservadores; 2) los de Sierra publicados en 1894 y que se caracterizaron por una postura más conciliadora, y 3) los que aparecieron después de los de Sierra, que se caracterizan por el tratamiento superficial de unas épocas y la exageración del espacio otorgado a otras.²

¹ Vázquez, Josefina Z. Nacionalismo y educación en México, pp. 111-112.

² Ibid. pp. 112-123.

En el primer grupo, la mayoría de los textos era de tendencia liberal. De doce libros de enseñanza elemental, sólo cuatro eran conservadores: Catecismo de la historia de México desde su fundación hasta mediados del siglo XIX; Historia elemental de México; Lecciones sencillas de la historia de México, política y aritmética azteca, y México, brevísim compendio de historia patria, escrito por un miembro de la Sociedad de Propaganda Católica de la ciudad de México.

Debido al desprestigio de la actuación de los conservadores durante el Segundo Imperio, los libros de esta tendencia solamente se difundieron durante la década de 1880, con excepción del Catecismo de la historia de México desde su fundación hasta mediados del siglo XIX, de José María Roa Bárcena, que además de ser el mejor fue el más difundido.

Las características de los libros con tendencia conservadora son las siguientes: poco tratamiento y falta de interés por las culturas indígenas; el descubrimiento de América y la colonización española tienen gran importancia como fundamento de la nacionalidad mexicana; la revolución de independencia es tratada en forma cronológica y suelen referirse a Morelos como el gran héroe de dicho acontecimiento; le dedican mayor espacio al tratamiento de las guerras extranjeras, sobre todo a la de México contra Estados Unidos. En los textos conservadores es generalizado el odio hacia nuestro país vecino.³

Entre los textos de tendencia liberal tenemos: el Compendio de historia de México de Manuel Payno, texto utilizado en los establecimientos de instrucción pública de la República Mexicana; la Cartilla de la historia de México de Ángel Muñoz Ortega, dedicado a las escuelas municipales; el Curso de la historia de México, escrito por Eufemio Mendoza, texto utilizado en el Liceo de varones del estado de Jalisco, y el Compendio de historia antigua de México de Felipe Buenrostro, entre otros. De éstos, el más moderado y utilizado fue el de Manuel Payno.⁴

³ Ibid., p. 126.

⁴ Ibid., p. 130.

En general, estos textos se caracterizan por ser más variados en pensamiento y forma; en ellos, las culturas precortesianas son consideradas fuente de orgullo y para los más antihispanistas la Independencia era la vuelta a la libertad perdida, mientras que para los moderados era el ejercicio de un derecho de los pueblos. A diferencia de los textos conservadores, en los liberales las guerras internacionales -sobre todo la de los Estados Unidos- ocupan menos espacio, mientras que la Reforma es relatada minuciosamente y la Intervención Francesa y el Segundo Imperio son condenados en forma generalizada.

Los libros de Sierra, Catecismo de historia patria y Elementos de historia patria, publicados en 1894, marcan un cambio en el tratamiento de la historia. Sierra intenta ser conciliador en el manejo de los hechos, con la finalidad de alcanzar la integración nacional y evitar las constantes disputas entre liberales y conservadores.

Al describir la cultura indígena, estos libros tratan de ocultar el "horror" de los sacrificios humanos; la Conquista española es tratada como un paso hacia adelante en la evolución de México, pese a su violencia; las crueldades españolas son seguidas de las cualidades de Cortés y de sus soldados. Sierra dedica mayor espacio a la etapa nacional e Hidalgo es señalado como la figura principal de la Independencia; reprueba la Intervención Francesa y la guerra con Estados Unidos, y el porfiriato es señalado como una era de paz y mejoras materiales.

En 1898 empezó a aparecer el tercer grupo de textos, integrado por: el Curso elemental de historia patria de José R. del Castillo; Elementos de historia patria escrito por Andrés Oscoy; Compendio de Historia de México (1902) de Javier Santa María; Lecciones de historia de México, comprendidas desde los tiempos prehistóricos hasta nuestros días (1903) de Teodomiro Manzano; La patria mexicana, elementos de historia nacional, escrito por Gregorio Torres Quintero y que apareció entre 1908 y 1910, y El libro de la patria (1912) de Gonzalo Franco. De este grupo, el de Torres Quintero era el de mayor cuidado didáctico.

Entre las características de estos libros se encuentran las siguientes: los autores abrevian las etapas que les disgustan; la época de la Colonia es poco tratada; en general, hay un aprecio por las culturas indígenas; de las guerras extranjeras, la de Estados Unidos es la que recibe mayor atención; en los últimos capítulos, dedicados a la época de Porfirio Díaz, se alaba la paz y el progreso que el país había alcanzado.⁵

Es curioso que el gobierno porfirista, que estaba sentando las bases de la industrialización de México, no haya promovido la educación técnica ligada a la industria. Tal vez no le parecía necesario, pues creía que bastaba con traer técnicos altamente calificados de otras nacionalidades, sobre todo estadounidenses.

Durante el porfiriato fue poco lo que se hizo en la esfera educativa. Se mantuvo el alto índice de analfabetismo, que se concentró en las áreas rurales. La educación continuó siendo privilegio de una minoría de la población. Los decretos promulgados por el gobierno de Porfirio Díaz tuvieron como finalidad hacer de la educación un instrumento para alcanzar la integración nacional, teniendo como base la enseñanza de la historia. Esta concepción predominó también entre los revolucionarios. Sólo que a partir de 1909, con la aparición del libro Los grandes problemas nacionales de Andrés Molina Enríquez, se introdujo una visión más profunda del problema de la integración. Para alcanzarla ya no bastaba con ampliar la construcción de escuelas ni la enseñanza de la historia, sino que además hacía falta una conciliación de las diversas razas fundiéndolas en la mestiza, una reconciliación de las distintas clases sociales, así como una distribución más equitativa de la riqueza.

Resulta natural pensar que por tener la Revolución -en sus inicios- un carácter netamente liberal, se pretendiera mantener la vigencia de la Constitución de 1857. Sin embargo, los dirigentes revolucionarios pensaron que habría que eliminar los defectos de dicha Constitución. Por tal motivo, Carranza convocó a un

⁵ Ibid., pp. 132-133.

Congreso Constituyente que se reunió el 14 de septiembre de 1916. En las juntas preparatorias, que se iniciaron el 21 de noviembre, tuvieron presencia dos grupos: los liberales, que en su mayor parte eran profesionistas; y los revolucionarios más radicales, que exigían artículos que plasmaran los idearios de la Revolución. Este grupo fue el que logró la victoria en la redacción de varios artículos fundamentales como el 3o., el 27o. y el 123o.

Dentro del grupo de los liberales moderados destacaron José Natividad Macías y Félix F. Palavicini. La propuesta de este grupo era la plena libertad de enseñanza, siendo de carácter laico y gratuito la impartida en los establecimientos oficiales.

En el grupo de los revolucionarios más radicales se encontraban Francisco J. Múgica y Luis G. Monzón. Este grupo, además de proponer que hubiera libertad de enseñanza, insistía en la importancia que tenía mantener al margen de la educación a las corporaciones religiosas, si se pretendía formar nuevas generaciones de hombres inteligentes y sensatos.

Después de arduos debates, el artículo 3o. constitucional quedó así:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé 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.⁶

Así como hubo preceptos legales que pretendían una reestructuración de la educación, hubo otros que reforzaron el estancamiento en que la tuvieron las constantes luchas internas y la apatía de los gobiernos locales hacia su desarrollo. Así lo demuestra el decreto del 13 de abril de 1917 por el cual

⁶ Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, p. 881.

desapareció la Secretaría de Instrucción Pública. Este ordenamiento señalaba que la

enseñanza elemental pasaba a depender de los ayuntamientos y las escuelas del Distrito Federal quedaban a cargo de la Dirección General de Educación. La Universidad se transformaba en Departamento Universitario Autónomo, mismo que en tiempos del presidente De la Huerta se convertiría en organismo destinado a orientar y vigilar la educación en todo el país.⁷

La supresión de esta Secretaría significó el estancamiento del sistema educativo al carecer los ayuntamientos de recursos para su sostenimiento y expansión. El control de la educación por parte de los ayuntamientos determinó en buena medida una reforma de la Ley de Secretarías de Estado en 1921.

Un reto al que se tuvo que enfrentar el gobierno de Carranza fue la lucha por la preeminencia del libro de texto nacional. Desde 1885, la casa Appleton de Nueva York proporcionaba gran parte de los libros utilizados en México. En 1919 la prensa publicó la lista de los 28 libros de texto autorizados, de los cuales los 18 obligatorios eran de la casa Appleton, mientras que los diez restantes -los libros suplementarios- eran de autores mexicanos, editados por las casas Bouret y Herrero. Los autores mexicanos se organizaron y formaron la Sociedad de Autores Didácticos, el 16 de febrero de ese mismo año. Esos libros, al ser elaborados en Estados Unidos para México e Hispanoamérica, hablaban de cada uno de estos territorios en forma escueta y vaga; además, carecían del espíritu patriótico que se necesitaba para alcanzar la unidad nacional. Por estas razones y por el matiz católico que caracterizaba a los libros de texto, finalmente se favoreció a los mexicanos.

En suma, los libros de tendencia liberal fueron los más difundidos y aceptados durante el porfiriato y el periodo de la lucha armada; se puede decir que dentro de la misma tendencia había diversas posturas en cuanto a la importancia de unos acontecimientos sobre otros. La legislación en materia educativa creada durante el porfiriato no pudo ser modificada sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en donde quedó plasmada la propuesta

⁷ Vázquez. Op. cit., pp. 151-152.

del grupo revolucionario más radical. La educación adquiere dos características que rompían con lo establecido hasta entonces: ser gratuita y laica.

Las constantes luchas internas y la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública fueron factores que impidieron la creación y difusión de una educación nacional, lo que a su vez dificultó aún más la integración de la nación y el desarrollo económico. Plutarco Elías Calles percibió este fenómeno, que lo llevó a pronunciarse por la centralización de las tareas educativas en el gobierno federal, en aras del progreso y el desarrollo de la economía mexicana.

1.2 La centralización educativa

1.2.1 El proceso de centralización educativa

Las décadas de 1920 y 1930 fueron decisivas para centralizar en el gobierno federal todas las tareas de la esfera educativa: fijar calendarización, elaborar planes, programas y métodos de enseñanza.

A pesar de que en el gobierno de Álvaro Obregón se hablaba de desarrollo y progreso, poco se había hecho al respecto; se había preocupado y dedicado más por reacreditar a México ante el exterior, sobre todo ante Estados Unidos. Por esta razón su secretario de Educación Pública, José Vasconcelos, no hizo hincapié en la educación técnica como lo hizo con la humanista.

Más adelante, Plutarco Elías Calles, al tratar de organizar las finanzas, crear industrias y desarrollar la agricultura, le daría un carácter técnico a la educación. Se trataba de hacer de la educación un instrumento del progreso y del desarrollo económico. Por tanto, era necesario crear una educación nacional unitaria, que le inculcara al educando los principios del progreso.

El establecimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921, coadyuvaría a la creación de una educación unitaria. A partir de entonces, esta

dependencia se encargaría de fijar calendarización, programas y planes de estudio a nivel nacional, además de tener injerencia en las escuelas que la Federación estableciera en los estados.

El nuevo ministerio no limitaría su radio de acción al Distrito Federal, sino que influiría en todas las entidades de la República. Además, este ministerio quedaría integrado con todos los establecimientos de educación entonces dispersos en la Universidad Nacional, en el gobierno del Distrito Federal y en los ayuntamientos y territorios federales.

El establecimiento de la SEP también ayudó a difundir y extender la educación técnica a diversos estados de la República, donde la enseñanza de este tipo tendría que estar ligada a las peculiaridades de la región. Por esta razón, y porque en 1923 funcionaba el Instituto Técnico Industrial destinado a enseñanzas técnicas vinculadas con la industria en distintos grados de preparación, en ese mismo año se hablaba ya de la unificación de ese ramo de la educación.

La educación nacional unitaria no sólo significaba la implantación de los mismos programas, implicaba además extender la educación al medio rural para integrar al indígena a la vida cultural nacional y al progreso. Para lograr tal objetivo, el indígena tenía que ser hispanizado para asimilarlo culturalmente al grupo dominante. Como el plan de desarrollo del gobierno callista requería extender la educación a toda la República, en esta administración se observó un crecimiento considerable de la escuela rural. Así, en 1922 el número de escuelas rurales era de 309, mientras que para 1932 eran 6,796; el número de estudiantes en 1922 era de 17,925 y para 1932 fue de 593,183. Por último, el número de maestros en 1922 fue, aproximadamente, de 400 mientras que para 1932 fue de 8,442.

Otro objetivo de la expansión de la educación impartida por la Federación era asumir la hegemonía y autonomía en la esfera educativa. En la década de 1920 era aún muy marcado el predominio de las instituciones privadas y de los

gobiernos locales en la educación. Éstos mantenían bajo su control la mayoría de los establecimientos educativos, en los cuales imponían calendarios, planes y métodos de enseñanza (ver cuadros 1 y 2). Por tanto, si el gobierno federal quería asumir el control sobre estos aspectos debía aplicar más rigurosamente los ordenamientos establecidos en la Constitución.

CUADRO 1

ESCUELAS OFICIALES FEDERALES Y ESCUELAS PARTICULARES EN 1928

Tipo de escuela	Escuelas sostenidas por la Federación	Escuelas sostenidas por particulares
Primarias (no rurales)	640	1270
Comerciales	4	167
Secundarias y preparatorias	7	47
Normales	12	21
Profesionales	18	16

Fuente: Arce Gurza. "En busca de una educación revolucionaria", en Ensayos sobre la historia de la educación en México, p. 157.

CUADRO 2

ESCUELAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN 1928

Tipo de escuelas	Escuelas sostenidas por la Federación	Escuelas sostenidas por los gobiernos locales
Rurales	3,303	5,079
Primarias	640	4,681
Secundarias y preparatorias	7	32
Normales	12	39
Profesionales	18	21

Fuente: Arce Gurza. "En busca de una educación revolucionaria", en Ensayos sobre la historia de la educación en México, p. 158.

El deseo de centralizar en el Estado las funciones educativas, así como su vigilancia, provocó el enfrentamiento entre el gobierno de Plutarco Elías Calles y la Iglesia católica, la cual -a pesar de las restricciones que le imponía la Constitución de 1917- todavía tenía peso en la educación.

El gobierno de Calles creía que la idea de progreso era incompatible con la religión -concepción que predominaría también en los gobiernos mexicanos de la década de 1930-, por lo que no sólo se trató de hacer respetar la Constitución que en muchos aspectos había sido violada, sino que se llegó a restringir en forma metaconstitucional la participación de la Iglesia. Veamos:

La Constitución en su artículo 3o. original establece la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de algún culto de establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. También señala que el establecimiento de las escuelas primarias particulares se sujetará a la vigilancia oficial. Al igual que este artículo, el Reglamento Provisional de Escuelas Particulares de 1926 establecía, entre otros preceptos, que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podían

dirigir escuelas de instrucción primaria. Sólo que en la práctica las autoridades querían que la restricción no se limitara a la dirección sino que incluyera la misma impartición de la enseñanza por los prelados.

También se infringiría la Constitución cuando las autoridades pretendieran -sin lograrlo- extender la vigilancia del carácter laico de la educación al nivel de secundaria. La Constitución y el Reglamento Provisional señalaban la vigilancia en los establecimientos particulares, pero sólo a nivel primaria en sus grados elemental y superior. Fue el 29 de diciembre de 1931 cuando el presidente Pascual Ortiz Rubio dio carácter de ley al Decreto Revisado de Incorporación para Escuelas Secundarias Privadas, el cual impedía la incorporación a la Secretaría de Educación Pública de cualquier escuela secundaria manejada por una organización religiosa; prohibía todo tipo de enseñanza religiosa a nivel secundaria, así como la participación de prelados en la enseñanza de las escuelas incorporadas. De esta manera, quedó asegurada la intervención del Estado en la educación privada.

Cabe señalar que muchos de estos reglamentos no fueron sólo obra de los presidentes en turno; el carácter, la ideología y la política de los secretarios de Educación, ayudó a afianzar el carácter laico de la educación, como fue el caso de Narciso Bassols.

En suma, para el gobierno de Plutarco Elías Calles la educación nacional unitaria constituía un factor decisivo para lograr la integración nacional y el desarrollo industrial del país. Dicha educación consistía en la difusión e implementación de los mismos programas de estudio en toda la República, así como en la extensión de la enseñanza al medio rural. Calles pensó que para alcanzar este propósito era necesaria la centralización del quehacer educativo en manos del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública asumió las funciones en materia educativa que antes ejercían los gobiernos locales y las instituciones particulares dedicadas a la educación. El proceso de centralización encontró fuertes resistencias por parte de estas últimas, casi siempre controladas

por corporaciones religiosas. Este conflicto perduró durante la década de 1930 y el primer lustro de la década siguiente.

1.2.2 Institucionalización del poder y consolidación de la centralización educativa

Aunque el periodo de 1928 a 1934 fue poco fructífero en materia educativa debido a la inestabilidad política y a la crisis económica mundial, fue cuando se sentaron las bases para la institucionalización del poder. Esto es, la transmisión del poder en forma pacífica a través de mecanismos institucionales establecidos por las leyes. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) tuvo el propósito de que en su seno los caudillos revolucionarios resolvieran pacíficamente la transmisión del mando presidencial.

En materia educativa, este factor permitiría la unificación y coordinación de la educación en toda la República por parte del ejecutivo federal.

La creación del PNR en 1929 aseguraría la continuidad en el tratamiento de los hechos históricos: se crearía la historia oficial.

El 26 de septiembre de 1934, el PNR presentó ante la Cámara Federal de Diputados una iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional. Por el deseo de implantar la enseñanza "antirreligiosa", el nuevo artículo estipulaba la educación "socialista".

No era tanto el carácter socialista lo que propugnaba la reforma constitucional; en realidad, representaba el monopolio del sistema educativo por parte del Estado. Señalemos algunos preceptos que así lo demuestran:

"Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal (...).⁸ Los particulares que deseen impartir educación en esos tres niveles tienen que ajustarse a las normas establecidas.

⁸ Tena. Op.cit., p. 881.

Se señala la no intervención de las corporaciones religiosas y de los ministros de culto en escuelas primarias, secundarias y normales.

El Estado tiene la tarea de elaborar planes, programas y métodos de enseñanza, a los que los particulares tendrán que ajustarse.

En lo referente a los establecimientos particulares, la existencia misma de éstos dependía de la decisión del Estado.

Además,

el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.⁹

Sin embargo, a pesar de que se cambiaron los textos y de la publicación de folletos sobre la reforma, se siguió enseñando lo mismo.

Por la falta de apoyo a la reforma de 1934 por parte de la Iglesia y de los padres de familia -que en muchas ocasiones provocó conflictos con el Estado-, a partir de 1945 se empieza a instrumentar lo que sería la nueva política estatal basada en los pactos de unidad nacional. En estos pactos, el Estado seguiría fijando el contenido de planes y programas de estudio, pero a los particulares les permitiría el establecimiento de escuelas en todos los niveles, incluso en algunos de estos establecimientos se impartiría la religión católica. El objetivo de los pactos era contar con el apoyo de la Iglesia para conseguir el consenso de la sociedad civil; y se basaban en el respeto y reconocimiento de cada una de las fuerzas sociales. Estos pactos prevalecieron hasta la década de los ochenta.

1.3 El acercamiento de los intelectuales al gobierno

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se consolida la institucionalización del poder. A partir de entonces empieza a presentarse una mayor participación de los

⁹ Ibid., p. 882.

universitarios en cargos públicos (el 66 por ciento de los funcionarios más importantes tenía un grado universitario).¹⁰

La participación de los intelectuales en los asuntos gubernamentales ha sido una constante en la historia de México, desde la época de la Independencia. En el siglo XIX era muy difícil distinguir al intelectual del político: "ser un intelectual era ser un político".¹¹

La formulación de políticas públicas se realiza dentro de la estructura formada por la burocracia federal, y dado el tradicional interés de los intelectuales mexicanos por participar en la vida pública del país, no es de extrañar que muchos de los más sobresalientes hayan ocupado algún puesto en el gobierno. Entre 1920 y 1980, el 36 por ciento de los intelectuales que ingresaron a la burocracia desempeñó un cargo en el ministerio de Educación.¹²

En el México posrevolucionario, la clase media demandó a los líderes políticos la implantación de amplios programas de educación pública, a fin de terminar con el analfabetismo e incrementar el número de técnicos y universitarios que requería la administración de las nuevas organizaciones económicas, políticas y culturales. Sin embargo, este proceso ha sido muy lento debido en parte a la escasez de recursos y en parte por el crecimiento acelerado de la población. A menudo, estos programas fueron dirigidos por intelectuales convertidos en políticos, lo que otorgó a nuestro país un legado educativo que apoyó, a su vez, la expansión del papel de los intelectuales en la sociedad.

Casos representativos de intelectuales que han participado en la administración pública, y específicamente en la Secretaría de Educación Pública, son: José Vasconcelos, Narciso Bassols y Jesús Silva Herzog.

José Vasconcelos. Al desatarse la Revolución en 1910, José Vasconcelos participa en el movimiento maderista y al triunfo de éste es nombrado director del

¹⁰ Camp, Roderic. Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX, p. 76.

¹¹ Ibid., p. 285.

¹² Ibid., p. 42.

Ateneo de la Juventud (que posteriormente se llamaría Ateneo de México). El grupo del Ateneo se manifiesta contra el positivismo y propicia el retorno al humanismo. También se le ha dado el crédito de renovar el sentido cultural y científico de México.

El proyecto humanista del Ateneo se prolongó de alguna manera en la acción de Vasconcelos como secretario de Educación. Bajo el primer régimen revolucionario "estable", el de Álvaro Obregón, asume la rectoría de la Universidad Nacional y después dirige la nueva Secretaría de Educación Pública (SEP). Al frente de ésta, el plan educativo de Vasconcelos consistió en lo siguiente:

-Se concibe a la actividad educativa como una verdadera tarea evangelizadora que realizaban grupos de jóvenes a los que se les denominó "misiones rurales", que literalmente predicaban el alfabeto. En 1924, cuando Vasconcelos abandona la SEP, existían más de cien maestros rurales residentes y más de mil escuelas federales.

-La difusión de las artes, para lo cual se crea el Departamento de Bellas Artes.

-El propósito de incorporar a la minoría indígena a la nación mediante un sistema escolar nacional, para lo cual era necesario eliminar los dialectos indígenas en beneficio del idioma español.

Narciso Bassols. Miembro del grupo denominado Generación de 1915. En general, este grupo carece de una considerable obra escrita y tuvo más participación en la vida pública. Para la generación del 15, los males que padecía la sociedad eran consecuencia de la falta de un programa educativo por parte de la clase gobernante.

El grupo se caracterizó por su lealtad a las instituciones. Para ellos, "construir al país es multiplicar las instituciones".¹³

¹³ Monsiváis, Carlos. "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX", en Historia general de México, p. 1415.

Narciso Bassols fue secretario de Educación Pública en los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. y fue quien aseguró de manera legal y metaconstitucional la educación laica.

Jesús Silva Herzog. Uno de los intelectuales más importantes del gobierno de Lázaro Cárdenas fue Jesús Silva Herzog, quien ingresó al servicio público en 1918 como Oficial Segundo del Departamento de Personal, Estadística y Archivo en el gobierno del Distrito Federal. En 1933, Silva Herzog ocupa la subsecretaría de Educación Pública.

Tradicionalmente, la tarea fundamental de los intelectuales ha sido la de proveer y difundir los valores de una sociedad. Su importancia social y política ha radicado en su capacidad para articular o renovar la concepción que la sociedad tiene de sí misma. En este sentido, la participación de los intelectuales en la SEP, integrados al grupo revolucionario desde su origen, facilitó la difusión de la ideología del nuevo grupo gobernante surgido de la lucha armada. En esta difusión fueron de gran utilidad los libros de texto, cuyo contenido fue determinado por los intelectuales vinculados a la élite política.

1.4 Los libros de texto entre 1917 y 1940

1.4.1 Los libros de texto entre 1917 y 1925

La Revolución abrió la posibilidad de una nueva disputa sobre las verdaderas raíces de la mexicanidad, y con ella el debate acerca del predominio de lo indígena o lo español en la nacionalidad. A pesar de esto, se puede decir que hasta 1925 siguió predominando el tono conciliador de los textos de Sierra. La publicación masiva de estos libros en 1922 así lo confirma.

Los gobiernos revolucionarios se preocuparon más por reorganizar al país que por adoptar alguna posición ideológica; en cambio, los conservadores que acumulaban una nueva derrota abandonaron el tono conciliador que prevaleció

durante la última etapa del porfiriato y manifestaron su oposición a los principios constitucionales, así como a la versión oficial de la historia.

Entre 1917 y 1925 los libros de texto quedarían clasificados en tres grupos.

En el primer grupo se encuentran los libros publicados antes de la Revolución. Entre sus autores se encuentran Justo Sierra, Gregorio Torres Quintero y Luis Pérez Verdía. En las adiciones -hechas después de la Revolución- se nota cierta hostilidad hacia la Constitución de 1917; los personajes de la Revolución no son juzgados con seriedad y se hace un llamado para el engrandecimiento de México.

En el segundo grupo están los textos que seguían fielmente la posición oficial; entre los autores de éstos destacan Antonio Santa María, José M. Bonilla y Jesús Romero Flores. Los temas que merecen más atención son: la falta de unidad de los pueblos precortesianos, factor fundamental en la Conquista; se trata de conciliar los puntos de vista sobre los "héroes" con el fin de mostrar que el elemento característico de México es el mestizaje. Por eso, el descubrimiento de América y la conquista española son tratados sin mayores juicios. Se trata de aceptar al mestizaje como el elemento característico y unificador de México.

Por último, los tradicionalistas, cuyos representantes son Carlos Pereyra, Ignacio Loureda, Francisco Escudero y Abel Gámiz. Estos libros fueron utilizados principalmente en escuelas privadas. Se caracterizaron por un menor grado de uniformidad con respecto a los anteriores. En este mismo grupo prevalecieron, a su vez, dos grupos, el de los hispanistas representados por Loureda y Gámiz, quienes aun cuando reconocían el desarrollo de las culturas prehispánicas, justificaban la conquista por el solo hecho de que la religión de estas culturas -para ellos- era amoral, "sanguinaria" y antropófaga. El segundo grupo es el de los conservadores, quienes rechazaban casi todas las premisas de la visión oficial. Su principal característica es el empeño para que el mexicano acepte su pasado. A diferencia de los libros oficiales que tenían una postura más conciliadora, aquí se encuentra una mayor preocupación por el peligro norteamericano; en otros

aspectos, como la Reforma, se ve claramente una división de posturas. Aun con ideas y posiciones diferentes, este grupo quedó unido por un nacionalismo hispanista y cauteloso ante lo que consideraba la amenaza norteamericana.¹⁴

1.4.2 Los libros de texto entre 1926 y 1940

Los problemas del gobierno con la Iglesia católica, la agudización de algunos problemas sociales y la consolidación del partido oficial, fueron factores que propiciaron, a partir de 1926, que la posición oficial hacia los libros de texto se volviera más polémica. La postura oficial sobre el tratamiento de la historia se volvió más intolerante con respecto a aquellas versiones que difirieran de ella; y como la Iglesia se empeñó en recuperar sus privilegios y la hegemonía en el ámbito cultural, el encono entre el clero católico y el Estado se agudizó.

La postura de los nuevos libros se tornaba más indigenista en oposición a la hispanista. Este segundo grupo de libros queda clasificado en cuatro grupos. El primero es el liberal oficial, cuyo máximo representante fue Alfonso Toro. Su texto fue el más utilizado a nivel secundaria y preparatoria. En la narración de la historia, Toro se inclina más que por un indigenismo por un antihispanismo. Esto se percibe claramente en la selección de sus ilustraciones, donde se muestran escenas de Gonzalo de Salazar maltratando a los indios. Sin embargo, también es evidente que Toro siente fascinación por la figura de Cortés. Le preocupa el mestizaje con el que se identifica. El malestar de la sociedad se lo atribuye a dos problemas: "(...) el social y la 'monstruosa' distribución de la propiedad, causa principal de las revoluciones que han agitado al país desde la independencia (...)".¹⁵ De la guerra con Estados Unidos, Toro decía que era un suceso que no se podía evitar. Ante ello, critica la postura de pasividad que mostraron muchos estados y señala que sólo el pueblo se comportó dignamente. De la Intervención Francesa pensaba que había permitido la unificación del sentimiento nacional.

¹⁴ Vázquez. Op. cit., p. 203.

En el segundo grupo se encuentran los textos tradicionalistas. Entre sus autores podemos mencionar a Enrique Santibáñez, Joaquín Márquez Montiel y Agustín Anfossi. Una vez ocurrido el conflicto entre el Estado y la Iglesia, estos textos resultaron más extremistas en su hispanismo y en la defensa de la Iglesia; le dan poca importancia a la época prehispánica y consideran a la conquista como fundamento de la nacionalidad mexicana, pues recibió de ella civilización, lengua, fe y cultura. En lo que se refiere al movimiento de Independencia, presentan como héroes a Iturbide y a Morelos. Estos textos ligaban el ala liberal con el yanquismo. La Intervención y el Segundo Imperio provocan una división de opiniones; Anfossi no simpatiza con el Imperio por su carácter liberal, Santibáñez lo rechaza, mientras que Márquez lo acepta. El tratamiento que dan a Porfirio Díaz provoca una nueva división: mientras que Márquez y Anfossi le reprochan su actitud, Santibáñez le da un papel importante por su labor de pacificación. La Revolución es un tema poco tratado y estaban en contra de la educación laica.

El tercer grupo lo constituyen los textos de la escuela socialista. En general, estos textos tratan de describir la organización social y las civilizaciones indígenas. Los sacrificios humanos ya no resultan tan satanizados como en otros textos. Lo más novedoso de ellos es la narración del proceso histórico de México, lleno de contradicciones, de traidores y de oportunistas, siendo la Iglesia y los conservadores algunos de ellos. La Revolución es tratada como la protectora de la industria nacional, de las agrupaciones obreras y campesinas, así como de la educación. La invasión norteamericana, la guerra de Reforma, la Intervención Francesa y el Imperio son vistos como las desgracias más grandes que ha sufrido México. Sin duda, los temas más nuevos y tratados fueron la huelga, el sindicato, la guerra imperialista, los campesinos y los explotadores; ahora, los personajes principales son el capitalista, el obrero y el campesino.¹⁶

¹⁵ Ibid., p. 203.

¹⁶ Ibid., pp. 213-218.

En el último grupo sobresalen los textos de Hernán Villalobos. En sus relatos explica las relaciones económicas que han prevalecido a través del tiempo y su influencia en la determinación de las estructuras sociales; así es como explica el proceso histórico. También se refiere a las culturas precortesianas a través de su organización social, política, económica, religiosa y cultural.¹⁷

Con el triunfo de la Revolución y la promulgación de la Constitución de 1917, los conservadores empiezan a enfatizar en sus textos la defensa de lo hispano y de la Iglesia católica e intensifican sus críticas contra la Constitución de 1917.

La respuesta oficial fue radicalizar su discurso. En el ámbito educativo, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez se introduce lo que se denominó "educación socialista". Ésta sería formalizada con la reforma al artículo tercero constitucional en 1934. La denominación "socialista" fue más bien un recurso retórico pero tuvo como resultado la agudización del conflicto entre la Iglesia y los conservadores con el gobierno.

En este periodo, la postura oficial en el tratamiento de la historia nacional se encontraba todavía fragmentada; mientras que para unos el fundamento de la nacionalidad se encontraba en lo hispano, para otros se explicaba por lo indígena. También había quienes reconocían al mestizaje como la esencia de la nacionalidad mexicana. Es por eso que en este periodo no se puede hablar de los textos como transmisores de los valores de la sociedad, pues en realidad se carecía de un programa bien definido. Esto se lograría durante el primer lustro de la década de 1940.

En el periodo de 1926 a 1940 el tema principal de los libros de texto son los problemas sociales y los elementos característicos del sistema capitalista: obrero, capitalista y sus conflictos; ello obedecía a la situación conflictiva que imperaba en ese momento y a la influencia del discurso radical cardenista.

¹⁷ Ibid., pp. 218-223.

A partir de 1940 se empieza a palpar una nueva era de conciliación, la cual se veía necesaria para fomentar la unidad nacional ante la Segunda Guerra Mundial.

1.5 Consolidación del proyecto educativo nacional

La Segunda Guerra Mundial permitió una nueva conciliación de fuerzas políticas, lo que propició una relativa estabilidad en el país.

Durante los primeros años de la década de 1940 se emprendió una serie de acciones con el objetivo de afianzar esa unidad y asegurar definitivamente una educación nacional.¹⁸ En esto último ayudó la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Pública, en 1942, la cual seguía señalando que la educación impartida por el Estado sería socialista. En dicha ley también se estipulaba que la educación excluiría toda enseñanza y difusión de cualquier doctrina religiosa; se consolidaría la unidad nacional reforzando en los educandos las tradiciones nacionales.¹⁹

En ese mismo año se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), cuya tarea era elaborar los planes de estudio y determinar los métodos de enseñanza que regirían en todos los niveles.

Estos elementos crean el ambiente propicio para emprender una nueva reforma constitucional al artículo tercero que sancionara todos estos cambios. El preámbulo de esta reforma fue la instalación de una comisión revisora y coordinadora de textos y programas, en febrero de 1944, con el fin de adaptar el sistema educativo a los nuevos requerimientos de la educación que se pretendía inculcar en los educandos. La educación era vista como el mecanismo para

¹⁸ "El 'nuevo pacto' (...) significó en lo político el inicio de un periodo de desplazamiento de las posiciones de las organizaciones populares dentro del Estado en favor del desarrollo industrial y sus beneficios empresariales y políticos. Debido a estas circunstancias, la idea de la 'unidad nacional' adquirió centralidad política; el gobierno la procuró con todos los sectores y la impuso como razón de Estado por encima de todo." Valdés Ugalde, Francisco. "Empresarios, estabilidad y democracia en México: 1880-1982. Un ensayo de interpretación", en México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982, p. 209.

¹⁹ Vázquez., Op. cit., p. 230.

alcanzar la unidad nacional y preparar a los jóvenes para emprender el proceso de industrialización del país.

De acuerdo a la comisión revisora, la educación en todos los niveles -pero en especial la secundaria- tenía que ser más experimental y práctica, lo que facilitaría la incorporación al mercado de trabajo de aquellas personas que abandonarían la escuela en ese nivel.

La instalación de la comisión revisora permitió que diversos sectores de la sociedad reconocieran y aceptaran un cambio a lo establecido en la reforma de 1934, la cual había propiciado una serie de enfrentamientos entre la derecha y la izquierda por su lenguaje ambiguo.

En la reforma de 1945 desaparece la denominación de "educación socialista", y se hace explícita la libertad de creencias. Este reconocimiento hizo que la Iglesia aceptara, en términos generales, el nuevo ordenamiento en materia educativa.

En lo que se refiere a los libros de texto, había que sustituir el indigenismo oficial característico de la década de 1930 por una postura que aceptara el mestizaje como fundamento de la nacionalidad. Para lograr esta aceptación fueron de gran ayuda las publicaciones de varios estudios de los periodos prehispánico y colonial, que proporcionaron un conocimiento más adecuado y completo del pasado mexicano. Estos estudios ayudaron a terminar con mitos antihispanistas y antiindigenistas.²⁰

Durante la década de 1950 prevaleció el interés por desentrañar "lo mexicano", enfatizando el estudio de nuestra historia como país independiente. Se empezó a interpretar la historia como el proceso de integración nacional: se buscaba difundir en los educandos el conocimiento de los grandes hechos que dieron sustento a la "revolución democrática" de México.

²⁰ Ibid., p. 243.

La elaboración de planes y programas de estudio para todo el país bajo la dirección de la Secretaría de Educación Pública, la política de unidad nacional impuesta a partir de la década de 1940, la moderación de la postura de la Iglesia católica respecto a la educación y la aceptación del mestizaje como fundamento de la nacionalidad, fueron elementos decisivos para que a partir de este periodo se pudiera hablar de una educación nacional.

Una vez consolidada la educación nacional, la preocupación constante de los gobiernos subsiguientes fue acrecentar cuantitativa y cualitativamente el sistema educativo, aunque la política educativa variaba en cada sexenio respecto al énfasis otorgado a uno u otro aspecto de la educación.

Las principales preocupaciones durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) en torno a la educación fueron la construcción de edificios escolares, la preparación de maestros y el mejoramiento de los métodos pedagógicos.

El sexenio de 1952 a 1958 fue un periodo difícil en materia educativa. A pesar de que el presupuesto se multiplicó significativamente (pasando de 427 millones 773 mil pesos en 1952 a 1 153 millones 180 mil pesos en 1958), la devaluación del peso, el aumento de sueldos a maestros y burócratas y el incremento de la población, propiciaron poco rendimiento del presupuesto en dicha materia.

En materia educativa, el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se propuso dos objetivos: la multiplicación de escuelas y la preparación masiva de maestros. Para cumplir con el primer punto, durante su gobierno se construyeron 23 284 nuevas escuelas. Con respecto al segundo punto se vio la necesidad de aceptar jóvenes estudiantes de 18 años para que impartieran la enseñanza primaria, con la condición de acreditar un curso en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Asimismo, el nivel superior se vio favorecido por la política educativa de este gobierno. El aumento del subsidio a la UNAM fue del 25 por ciento con respecto al de 1963, y el incremento global de 24 universidades e institutos de los estados fue de poco más de 40 por ciento en el mismo periodo.

1.6 Rompimiento en las líneas de continuidad en la política educativa

1.6.1 Estancamiento en la cobertura educativa

El periodo 1970-1982 se caracterizó por la expansión de oportunidades de acceso de la población de bajos recursos a la educación en todos los niveles. Esto no quiere decir que se hayan anulado las pautas de selectividad y desigualdad, sólo que éstas fueron transferidas hacia los niveles educativos más altos.

Durante la década de los ochenta se fracturaron las líneas de continuidad que habían caracterizado a la educación pública desde los años cincuenta. Entre los cambios ocurridos en esta década, uno de los más graves fue el de la contracción de las oportunidades de escolarización en todos los niveles del sistema, que ocasionó un estancamiento de la matrícula frente al crecimiento poblacional en edad escolar.

Según Olac Fuentes Molinar, durante la década de los ochenta prevalecieron cuatro momentos de la expansión de la matrícula en relación con el crecimiento de la población en edad escolar: 1) hasta el periodo 1983-1984 el total de la matrícula conserva un crecimiento superior en comparación con la población en edad escolar; 2) de 1984 a 1987 se mantiene todavía una ligera expansión de la matrícula en relación con el aumento poblacional; 3) en el periodo 1987-1988 hay una correspondencia más o menos equilibrada entre matrícula y aumento poblacional en edad escolar; y 4) para 1989 se produce un decremento de 200 mil alumnos.²¹

A pesar de que la tendencia decreciente perjudicó a todos los niveles escolares, cada uno de ellos evolucionó de manera particular y a diferente ritmo debido a la dinámica en que se movió cada nivel durante la época de expansión.

²¹ Fuentes Molinar, Olac. "El Estado y la educación pública en los años ochenta", en El nuevo Estado mexicano, p. 69.

A nivel primaria, el problema es el adelgazamiento de la población que concluye los seis grados (que representa un 55 por ciento). Este fenómeno influye para que los siguientes niveles vayan perdiendo su fuente de alimentación.

A nivel secundaria tenemos que es hasta 1987 cuando la matrícula se estabiliza en relación con el aumento de la población en edad escolar.

Con respecto al nivel medio superior se logran mantener ritmos altos de crecimiento hasta 1987, mientras que la matrícula de la educación superior se estancó a partir de 1986. Esta fecha es señalada como la del término de la expansión de la matrícula:

Entre 1982 y 1989 la atención a la demanda real, entendida como la incorporación a un nivel escolar de los egresados del nivel precedente, se redujo en secundaria de 86 a 82 por ciento; en preparatoria de 66 a 60 por ciento, profesional media de 20 a 16 y superior de 85 a 66 por ciento.²²

Algunas causas de esta tendencia decreciente fueron los efectos de la crisis económica sobre los sectores más vulnerables de la población y la política estatal de disminución del gasto social, que incluyó la destinada a la educación. En esta década "(...) la aportación del gobierno federal descendió del 80.5 a 78.5 por ciento del total, la de los gobiernos estatales y municipales cayó del 14.4 al 12 por ciento y la de los particulares se elevó del 5.1 al 9.5 por ciento".²³

De acuerdo con estas cifras, tenemos que el sistema escolar durante 1989 operó con los mismos recursos reales que en 1977.

1.6.2 Revolución educativa

Una de las expresiones de la "reforma del Estado" que promovió el gobierno de Miguel de la Madrid fue el proyecto de la descentralización de la educación.

El objetivo de ese proyecto era transferir a los gobiernos locales la educación preescolar, primaria, secundaria y normal a cargo de la Federación,

²² Ibid., p. 96.

²³ Ibid., p. 77.

con los recursos correspondientes. Sin embargo, las funciones de dirección y evaluación seguirían siendo ejercidas por el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública.

Durante 1982 y 1983, este proyecto suponía la transferencia del 74 por ciento de la enseñanza preescolar, el 72 por ciento del nivel primaria, 69 por ciento de secundaria y 18 por ciento de la normal. Esta operación, a su vez, involucraba a 14.7 millones de alumnos, 425,000 profesores y 87,000 escuelas.²⁴

El proyecto de descentralización educativa fue dado a conocer el 15 de agosto de 1983 por el secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles. Este proyecto no pudo realizarse en su propuesta original debido a la resistencia que mostraron los grupos dirigentes del magisterio ante la idea de una nueva confederación sindical con alta autonomía, que significaba el debilitamiento de su hegemonía.

Otro obstáculo a la "revolución educativa" fue la reticencia que mostraron los gobiernos de los estados. Aceptar la descentralización significaba asumir o incrementar cargas financieras.

El gobierno federal, ante estos obstáculos, se vio obligado a asumir una posición gradualista que se concretó en el decreto del 19 de marzo de 1984, el cual sentó las bases para los acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Estos acuerdos empezaron a firmarse en julio de ese mismo año.

Gracias a esos acuerdos, los subsistemas federal y estatal conservaron su situación jurídica y administrativa. Con respecto a la estructura sindical, quedó claro que ésta no tenía por qué sufrir modificación alguna. Tampoco se vio alterada la concentración del gasto público en el gobierno federal, incluso algunos estados que dedicaban una buena proporción de su gasto a la educación, empezaron a disminuirla. Lo único novedoso de esos acuerdos fue la creación de

²⁴ Ibid., pp. 82-83.

consejos estatales de educación con representación tripartita de las autoridades federales, estatales y de la dirección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Estos consejos representaban un instrumento para la transferencia de los servicios de educación básica al ámbito estatal, sólo que en un futuro no preciso.

El proyecto de "revolución educativa" tomó forma en el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988". De este programa sólo se cumplió la modificación del curriculum para la formación de maestros de educación básica. Para elevar el nivel de formación de los profesores y, a su vez, la calidad de la educación básica, se estableció el bachillerato como requisito para el ingreso a la normal.

Una de las consecuencias de esta política ha sido el derrumbe de la matrícula y la reducción del número de escuelas normales.

Resumiendo, para el Estado surgido de la Revolución de 1910, la educación constituía un elemento fundamental para alcanzar la unidad nacional y el desarrollo industrial del país. El impulso a la educación requería, a juicio de los gobernantes, la centralización de las funciones educativas en manos del gobierno federal. Este proceso fue iniciado por Plutarco Elías Calles y consolidado por los gobiernos subsiguientes. Al finalizar la década de 1940 el proceso prácticamente había concluido. La elaboración y coordinación de los planes y programas educativos quedó a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), lo mismo que el contenido de los libros de texto; los recursos destinados a la educación quedarían bajo el control del gobierno federal.

Una vez consolidada la educación nacional, lo que se buscó fue llevar la educación a todos los rincones del país mediante la construcción masiva de escuelas y la formación de los maestros que tal empresa requería. Estas medidas representaron una línea de continuidad entre los gobiernos desde 1940 hasta 1982.

A partir de 1982 se rompen estos puntos de continuidad. La grave crisis de ese año y el ascenso al poder de un grupo que tenía una concepción distinta de las funciones que hasta entonces había cumplido el Estado mexicano en la sociedad, determinaron un giro en la política seguida hasta ese momento en lo referente al sistema educativo. La reordenación de las prioridades gubernamentales significó la contracción del gasto social en forma considerable. El presupuesto destinado a la educación empezó a disminuir significativamente, frente al ascenso de la población en edad escolar.

La escasez de recursos para la educación pública, el deterioro de los salarios de los maestros, la contracción de la matrícula a nivel superior y el deterioro del nivel de la población que redundó en un incremento de la deserción escolar, fueron las características del sistema educativo en este periodo. Características que se agravarían en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

CAPITULO 2

LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

2.1 La reforma educativa en el nivel básico

La primera medida para implementar la modernización de la educación básica fue la elaboración, por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de lo que se denominó “nuevo modelo educativo”. Éste contemplaba como punto fundamental el diseño de nuevos planes y programas de estudio, así como la renovación de los libros de texto.

Este proceso, que supuestamente culminaría en septiembre de 1992, con la renovación total del sistema educativo de este nivel, se inició en noviembre de 1989 al instalarse las comisiones encargadas de la formulación del nuevo “Plan de Estudios de la Educación Básica”. Estas comisiones estuvieron integradas por profesores en activo, seleccionados por la Subsecretaría de Educación Elemental y de Educación Media.

Como parte del proceso de consulta a la sociedad, en marzo de 1990, el nuevo proyecto de educación básica fue puesto a consideración de representantes de distintas organizaciones, tales como la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), la Comisión de Educación de la Coparmex, la Confederación Nacional de Escuelas Particulares (CNEP), expertos de la UNESCO, el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE-CINVESTAV), entre otras.

Como resultado de esta consulta se reformularon los planes propuestos y se decidió la renovación de los libros de textos. Ambos aspectos quedaron a cargo del Secretariado Técnico de Programación, integrado por personal de las subsecretarías de Educación Elemental y Educación Media.

Con el propósito de poner a prueba la propuesta preliminar de los nuevos planes y programas de estudio, en septiembre de 1990 la SEP diseñó lo que denominó “plan piloto” o “prueba operativa”. Dicha prueba se llevó a cabo en un grupo de escuelas -de preescolar a secundaria- seleccionadas de una muestra a nivel nacional.

En el Distrito Federal, la prueba operativa se puso en marcha en la Dirección 2, que abarca la Delegación Gustavo A. Madero y parte de la Venustiano Carranza. A nivel primaria, el cambio de planes y programas de estudio fue acompañado de la modificación de los libros de texto.

La prueba operativa no tuvo el éxito que esperaban las autoridades educativas. Diversas instituciones señalaron que los elementos de la reforma educativa presentaban serias deficiencias.

El Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav) y el Centro de Estudios Educativos (CEE) demandaron a la SEP que diera marcha atrás en la reforma de la educación básica porque era limitada y estaba descontextualizada. Estos centros de estudio señalaron siete deficiencias de la reforma de planes y programas de estudio:

“la equivocada concepción de lo regional; la tradicional y vaga definición de la educación básica (transmitir cultura); el grave empobrecimiento de todos los contenidos, pero notablemente de los procesos tendientes al dominio de la lengua escrita; la ausencia de orientaciones de carácter propiamente pedagógico y didáctico; la ausencia de una efectiva enseñanza científica y tecnológica; el desconocimiento de los avances y los problemas de la educación rural e indígena, y la falta de operacionalización de la evaluación como proceso de retroalimentación y corrección oportuna de dificultades de aprendizaje”.¹

Por su parte, Gilberto Guevara Niebla señaló que los planes y programas de estudio presentados por la SEP despertaban una enorme preocupación por “la forma casi subrepticia en que se elaboraron y se dieron a conocer y el procedimiento que se dio para su elaboración -consulta por escrito a los maestros, comisiones centrales de trabajo integradas por expertos y algunos maestros-” lo que, a su juicio, significó la marginación de la sociedad civil de esta nueva acción educativa.

¹ La Jornada, 16 de diciembre de 1990, p. 14.

Consideró que la iniciativa de cambiar los planes de estudio fue improvisada y “carece de la consistencia conceptual, filosófica que requiere la transformación de la educación nacional”. Aseguró que este cambio representaba una “reiteración acrítica de los objetivos que se le atribuyen a cada nivel educativo, aun cuando nadie haya demostrado hasta ahora la pertinencia y la coherencia pedagógica de dichos objetivos”.²

Los libros que se utilizaron en la prueba operativa también presentaron inconvenientes y deficiencias. Así, por ejemplo, el magisterio se quejó de que su constante cambio impedía a los profesores analizar y prepararse en cada uno de los textos. Un problema más grave, sin embargo, fue el relativo a su contenido. Diversos expertos en educación señalaron, en repetidas ocasiones, que los libros incurrieran en errores tanto pedagógicos como de contenido.

De acuerdo a la investigadora Cristina Barros, los alumnos de primaria recibieron “por la vía de la prueba operativa, los peores libros que se han elaborado en México desde que se implantó el libro de texto gratuito, en el periodo de López Mateos”.³

Barros señaló el caso del libro de Español de cuarto grado del ciclo escolar 1991-1992, del cual dice que apenas aparecen conceptos gramaticales elementalmente descritos. Además, “los ejercicios no pueden ser más pobres: apelan sobre todo a la memoria; son rígidos y acartonados”.⁴

Por su parte, Jorge Alberto Manrique, de la Academia Mexicana de Historia, declaró que se mantenía un curioso y misterioso secreto sobre los autores, consultores o participantes en la elaboración de los libros de texto, pero que era claro que la comunidad científica no había participado en ella, pues “sólo así pueden

² Guevara Niebla, Gilberto. “Nuevos planes de estudio de la SEP”, en La Jornada, 25 de julio de 1990, p. 9.

³ Barros, Cristina. “¿Modernización educativa?”, en La Jornada, 1 de noviembre de 1991, p. 8.

⁴ Ibid.

concebirse textos donde se dice que en el verano hace calor porque la tierra está más cerca del sol (...).⁵

Otro de los aspectos que contemplaba la prueba operativa fue la puesta en marcha del proyecto “jornada completa para primarias”. Éste consistió en la impartición de clases a los mismos alumnos en las mañanas y en las tardes. En las escuelas donde se llevó a cabo este proyecto, la SEP removió a los maestros de una plaza y colocó a los que gozaban de dos.

La información sobre los resultados de la “jornada completa para primarias” fue escasa y poco clara.⁶ Lo cierto es que dichos resultados fueron negativos. Para los maestros significó, en muchos casos, la reubicación y, en otros, la pérdida de la plaza. En los niños provocó un desgaste físico y mental, al que contribuyó el padecimiento de problemas económicos y de alimentación.⁷

A nivel secundaria, la prueba operativa consistió en la modificación de planes y programas de estudio. El 15 de junio de 1990, la Secretaría de Educación Pública anunció el cambio de planes: de áreas se regresa a asignaturas y se incorporan materias como Ecología, Moral ciudadana, Historia patria, Adolescencia y sexualidad, Apreciación y expresión plástica.⁸

Cristina Barros aseguró que los planes de estudio utilizados para la modernización educativa eran muy parecidos a los de 1960, y aunque reconoce que esos planes eran buenos para aquella época, señaló que ahora muchos de sus planteamientos han sido superados.

⁵ Manrique, Jorge A. "Libros de texto gratuitos", en La Jornada, 8 de enero de 1992, p. 34.

⁶ Esto fue reconocido por el subsecretario de Planeación de la SEP, Fernando Elías Calles, quien afirmó que la inquietud que ha causado este proyecto entre los padres de familia "obedece a que no ha habido información clara". La Jornada, 6 de marzo de 1990, p. 8.

⁷ La Jornada, 28 de enero de 1990, p. 7.

⁸ La Jornada, 16 de junio de 1992, p. 12.

Respecto al retorno de la enseñanza por asignaturas, Barros afirmó que con volver al método onomatopéyico de Torres Quintero, cambiar el nombre de Español por el de Lengua Nacional e impartir Historia patria, Civismo y Moral ciudadana, “desafortunadamente no se van a resolver los problemas que subyacen en la educación en México”. Dichos problemas se refieren a los bajos salarios, el autoritarismo de la burocracia del sector, la falta de reconocimiento de la sociedad a la labor de los profesores, el exceso de trabajo administrativo y la “dificultad para actualizarse y aumentar su cultura porque el tiempo libre lo ocupa en sobrevivir”.⁹

En forma paralela al cambio de planes y programas de estudio, las autoridades educativas autorizaron la fusión de grupos y la desaparición del turno vespertino en numerosas escuelas.

El titular de la SEP, Manuel Bartlett Díaz, negó que estos hechos fuesen parte del Programa de Modernización Educativa. Atribuyó este fenómeno a la disminución de la demanda escolar “por razones demográficas, por razones geográficas y económicas que no tienen nada que ver con el PME”.¹⁰ Según Bartlett, a partir del segundo lustro de la década de 1980 menos niños se inscribieron a la secundaria.

De acuerdo a un informe de planeación de la Dirección de Secundarias de la SEP, elaborado en agosto de 1990, a partir del ciclo escolar 1990-1991 desaparecieron 604 grupos en las escuelas secundarias del Distrito Federal (44 del turno matutino y 560 del vespertino). Dicho documento precisó que la medida afectaba a 3 mil 273 maestros, cifra que se sumó a los mil que resultaron perjudicados en 1989 por la eliminación de 12 turnos vespertinos.

Las razones que dieron las autoridades educativas para la desaparición y fusión de turnos, fueron refutadas por varios profesores. Para ejemplificar la incongruencia de la medida adoptada por la SEP, el profesor Amador Velasco expuso el caso de la secundaria número 3, donde 3 mil 645 niños demandaron la

⁹ Barros, Cristina. "Modernización educativa, 1989-1994", en La Jornada, 13 de septiembre de 1990, p. 13.

¹⁰ La Jornada, 19 de agosto de 1990, p. 3.

admisión y sólo 250 lograron su ingreso. Señaló que las secundarias 4, 10, 107, 117, 144, 198, 211 y 305 se encontraban en el mismo caso.¹¹

Esta medida tuvo como consecuencia que los profesores que laboraban en las escuelas afectadas quedaran sin empleo o fueran reubicados; además, los grupos sobrevivientes fueron saturados con más de 50 alumnos, número que rebasaba el recomendado por el mismo PME (el cual señala que el número máximo de alumnos para que un grupo fuera manejable es de 35).

Ante la inconformidad que esta situación despertó en el magisterio, en octubre de 1990 el secretario de Educación Pública acordó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) la formación de tres comisiones conjuntas SEP-SNTE para que en una sola sesión resolvieran esos problemas. Asimismo, Bartlett se comprometió a revisar la matrícula de profesores para garantizar el servicio educativo y proteger los derechos laborales de los maestros.¹²

Pese a esta declaración, la fusión de grupos y desaparición de turnos continuó durante el tiempo en que Manuel Bartlett estuvo al frente de la SEP.

2.2 El “nuevo modelo educativo”

Pese a que los resultados de la prueba operativa no fueron satisfactorios, el 31 de julio de 1991 el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltee) aprobó el nuevo modelo educativo y los perfiles de aprovechamiento que supuestamente regirían el sistema educativo nacional a partir de 1992.

¹¹ Ibid.

¹² La Jornada, 17 de octubre de 1990, pp. 40 y 12.

El denominado “nuevo modelo educativo” sentaría las bases sobre las cuales se formularían los nuevos planes, programas y libros de texto para la enseñanza básica a nivel nacional. Dichas bases, de acuerdo al Conalce, están determinadas por las “necesidades básicas de aprendizaje” del individuo y de la sociedad. El Conalce ubica éstas en dos niveles: 1) las herramientas esenciales para el aprendizaje como “la lectura y la escritura de diferentes lenguajes, la expresión oral, el cálculo, solución de problemas (...)”, y 2) los contenidos mismos del aprendizaje básico, conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes.¹³

De las necesidades básicas de aprendizaje se desprende que las áreas primordiales de los nuevos programas serían: español; matemáticas; lenguajes de la ciencia y la tecnología modernas, especialmente de la computación, la informática y la telemática; civismo e historia.¹⁴

Los perfiles de aprovechamiento funcionarían como parámetros de evaluación de la eficacia formativa de los niveles preescolar, primaria y secundaria. Dichos perfiles serían un mecanismo para verificar “si la educación está cumpliendo sus fines; es decir si éstos se están transformando en realidad y repercuten en el bienestar social (...)”. De acuerdo a este mecanismo los avances de la educación tendrán que verse reflejados “en logros en cuanto identidad nacional, justicia, democracia e independencia (...)”.¹⁵

Otro aspecto relevante del nuevo modelo educativo es el referente a la formación y actualización de docentes mediante su “capacitación permanente hasta el posible nivel de excelencia”.¹⁶ Sin embargo, no queda claro qué medidas se adoptarán para conseguir este objetivo. Sólo señala que se apoyarán las medidas que marca el PME en esa materia.

¹³ Conalce. "Hacia un nuevo modelo educativo", p. 105.

¹⁴ Ibid, p. 117.

¹⁵ Ibid, p. 124.

¹⁶ Ibid, p. 121.

De acuerdo a Manuel Bartlett, secretario de Educación Pública, el nuevo modelo educativo constituía la única vía para terminar con el pobre índice de eficiencia terminal, el bajo promedio de escolaridad y las altas tasas de reprobación.¹⁷

El eje central del nuevo modelo educativo lo constituyó la modificación de planes y programas de estudio que, como ya se indicó más arriba, enfatizaban la enseñanza de las matemáticas, el español, la historia y el civismo.

Hasta ese momento, la reforma educativa se limitó al cambio de planes y programas de estudio, lo cual fue muy criticado por centros de investigación dedicados a la materia. Un estudio realizado por el Departamento de Estudios Educativos del Cinvestav, a petición de la SEP, sostuvo que los problemas detectados en el sistema educativo nacional no se resolverán necesariamente cambiando los planes y programas de estudio, que sin duda son perfectibles, sino modificando las condiciones de operación de las escuelas.

Dicho estudio señaló que el rezago educativo y la deserción escolar se explican por dos factores: a) la ausencia de servicios de primaria completa en zonas rurales e indígenas, y b) los factores socioeconómicos que determinan una incompatibilidad entre la sobrevivencia familiar y el acceso a la educación. El Cinvestav destacó que el bajo nivel educativo es producto más de problemas estructurales de la escuela que de los contenidos de la educación. Por ello, atribuye la deficiente calidad de la educación a elementos tales como las condiciones materiales del magisterio, la deficiencia en la formación y capacitación de la planta docente y las insuficiencias en el acceso a materiales educativos más allá de los

¹⁷ La Jornada, 1 de agosto de 1991, p. 13.

libros de texto. El Cinvestav concluye que al limitar la reforma de la enseñanza al cambio de planes y programas se empobrece la noción de transformación.¹⁸

Asimismo, se criticó la poca claridad del procedimiento que condujo a la elaboración del nuevo modelo educativo. En su momento, el Conalte argumentó que la consulta que dio origen al Programa de Modernización Educativa había sido lo suficientemente amplia como para garantizar la participación de los maestros. Lo mismo se dijo acerca de los cambios a los planes y programas de estudio, sin embargo, la “amplia participación de los maestros” se limitó -en el caso de las secundarias- a dos reuniones y los resultados nunca fueron publicados.¹⁹

Además, la consulta pública en torno a la modernización y la modificación de los planes y programas de estudio se convocó al mismo tiempo que se ponía en marcha la prueba operativa. Es decir, una vez que se tomaron las decisiones se hace una “consulta pública” para legitimarlas.

La prueba operativa y la implantación del nuevo modelo educativo fueron suspendidas al producirse la sustitución del secretario de Educación Pública.

En suma, el primer paso en la instrumentación de la reforma educativa fue la elaboración preliminar de nuevos planes y programas de estudio y su aplicación en algunas escuelas a través de la prueba operativa. A esto se limitó la política de Bartlett en relación a la modernización educativa. Otros aspectos considerados fundamentales por el PME para llevar a cabo aquélla, como la descentralización y la formación y capacitación del magisterio, seguían en la indefinición. Ninguna medida concreta se tomó para hacer realidad el contenido del discurso oficial en torno a estos aspectos.

¹⁸ El Departamento de Investigaciones Educativas llegó a conclusiones semejantes al señalar que la reforma no había contemplado “las condiciones materiales de operación en las zonas marginadas, rurales e indígenas: escuelas incompletas, maestros que atienden varios grados, las condiciones del trabajo magisterial (...)”. También se dejó al margen la cuestión del financiamiento. Leonardo, Patricia de. “Primaria: diagnósticos y alternativas”, en Topodrilo, núm. 21, p. 22.

¹⁹ *Ibid.*, p. 23.

El 7 de enero de 1992 Ernesto Zedillo asumió la titularidad de la SEP. En su discurso de toma de posesión, declaró que uno de los puntos más importantes para fortalecer los contenidos educativos sería el diseño y aplicación de programas emergentes “que comiencen a elevar con prontitud y eficacia la calidad educativa”.²⁰

2.3 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Los objetivos que se había trazado el gobierno en relación a la modernización educativa tomaron mejor forma en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Éste fue suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), el 18 de mayo de 1992.

Los ejes centrales del ANMEB son tres: 1) la reorganización del sistema educativo, 2) la carrera magisterial y 3) la reformulación de contenidos y materiales educativos.

2.3.1 La reorganización del sistema educativo

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica señala que para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar el federalismo postulado por el Constituyente de 1824 y ratificado en nuestra Carga Magna de 1917. Es decir, con el ANMEB se “fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas”.²¹

En este documento se especifican las responsabilidades del gobierno federal y de los gobiernos de las entidades federativas en materia de enseñanza básica y educación normal. De acuerdo al ANMEB serán atribuciones de los gobiernos estatales:

²⁰ Ortega, Leove. “¡Cuidado con los programas emergentes!”, en Trabajo docente, núm. 1, p. 5.

²¹ "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", supl. de El Financiero, 19 de mayo de 1992, p. 27.

-Encargarse de la dirección de los establecimientos educativos de preescolar, primaria, secundaria, normal, los destinados a los indígenas y de los de educación especial. Para tal efecto, los gobiernos estatales recibirán los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros necesarios para su operación.

-Proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio.

Al poder ejecutivo corresponde:

-Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional.

-Formular para toda la República los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Además, le corresponde autorizar el uso de material educativo para estos niveles.

-Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito para la educación primaria.

-Establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.

-Transferir a los gobiernos estatales recursos suficientes para que éstos se encuentren en condiciones de afrontar todas sus responsabilidades en materia educativa.

-Velar porque se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acentuadas.²²

En cuanto a acciones conjuntas con los gobiernos estatales, el gobierno federal concertará con aquéllos las acciones necesarias para reducir y superar

²² Ibid.

disparidades, y dará atención prioritaria a aquellas regiones con graves rezagos educativos. En dicho documento también se indica que se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la enseñanza primaria, y que reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. “A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el gobierno federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella”.²³

Poco después de la firma del Acuerdo algunos gobernadores comenzaron a modificar la estructura del sistema educativo de su entidad. Citaremos sólo un caso. En julio de 1992, el gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizzo, presentó ante el Congreso local una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública con el propósito de crear la Secretaría Estatal de Educación Pública -que en ese momento funcionaba como subsecretaría- para que se hiciera cargo del sistema fusionado de educación federalizada.

Sócrates Rizzo admitió que en caso de aprobarse dichas reformas habría recorte de personal administrativo, “pero no de maestros”.²⁴ Apuntó que el reajuste del personal administrativo permitiría ahorrar recursos para aplicarlos en programas de calidad en la carrera magisterial.

Aunque algunas organizaciones²⁵ y sectores sociales vieron con agrado la descentralización educativa (pues se decía que sólo así se podrían atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional), no faltaron estudiosos en la materia, incluso dirigentes sindicales, que señalaron los peligros de este proceso.

Cabe señalar que la descentralización planteada por el ANMEB incluía las relaciones laborales. En adelante, cada gobierno estatal entablaría las relaciones

²³ Ibid.

²⁴ La Jornada, 28 de junio de 1992, p. 21.

²⁵ La Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) fue una de las organizaciones que vieron con beneplácito las medidas adoptadas por el ANMEB al considerar que con él se daba fin a la gran maraña que por años se generó en el SNTE y en la SEP, aunque criticó que en la firma del Acuerdo no se haya tomado en consideración el punto de vista de sus representados. La Jornada, 20 de mayo de 1992, p. 17.

laborales con los trabajadores adscritos a los planteles bajo su jurisdicción.

Sobre este punto hubo opiniones encontradas. Para la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la descentralización significaba la atomización del sindicato de maestros, pues en el futuro la relación laboral se establecería entre los gobiernos de los estados y los comités ejecutivos seccionales, como antaño.²⁶ Para la CNTE, la transferencia de las relaciones laborales tenía como objetivo dividir y debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).²⁷ En cambio, para Martín del Campo, dirigente sindical, la atomización del sindicato dependería de la organización y coordinación de los propios maestros para impedirlo.²⁸

Otro de los peligros que podría traer la descentralización es el referente a la asignación de recursos financieros. En este sentido, Rodrigo Morales señaló que la transferencia de recursos representaba un peligro en tanto se dejaba dicha asignación a la consideración de los gobiernos estatales.

Una investigación de Carmen Velázquez y Rosario Gutiérrez señala que mientras algunos estados dan mayor prioridad a la educación, otros reducen su presupuesto al mínimo. En el primer caso se encuentran los estados de Baja California (38%), Sinaloa (38%), Puebla (36%), Sonora (29%) y Tamaulipas (28%). En el segundo caso se encuentran los estados de Quintana Roo (4%), Oaxaca (5%), Hidalgo y San Luis Potosí (8%), Baja California Sur (10%), Tabasco y Guerrero (11%).²⁹

²⁶ En este sentido, los maestros del Distrito Federal indicaron que la reforma a los estatutos del SNTE efectuada en marzo de 1992 allanó el camino para la federalización del sindicato, al otorgar facultades a los comités seccionales para negociar directamente con los gobiernos de los estados. Aunque -señalaron- "la nueva norma estatutaria mantiene el tradicional esquema vertical y autoritario del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE que concentra 184 funciones en el secretario general (...)". La Jornada, 26 de mayo de 1992, p. 17.

²⁷ La Jornada, 20 de marzo de 1992, p. 17.

²⁸ Martín del Campo, Jesús. "Apenas se anuncia", en Motivos, vol. 1, núm. 44, p. 15.

²⁹ SEP, Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1991, cit. por Velázquez, Ma. del Carmen y Rosario Gutiérrez. "Modernización y descentralización educativa", en Estrategia, núm. 109, p. 67.

El mismo estudio señala que otro problema no considerado en el proceso de descentralización es el referente a la estructura organizativa, administrativa y técnico-pedagógica de la que carecen algunos estados.

De acuerdo a las autoras, hasta el ciclo escolar 1989-1990 el 72 por ciento de la matrícula total de primaria estaba bajo control federal, “lo mismo que el 80% del total de escuelas y el 73% del personal docente en este nivel”³⁰; y aunque 21 estados tenían bajo su control la operación de escuelas primarias, las 11 entidades restantes (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas) no contaban con un sistema estatal estructurado para la enseñanza primaria. A nivel secundaria este problema lo padecían los estados de Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro y Tamaulipas. La misma dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, reconoció que se podrían profundizar aún más las diferencias entre los estados, los rezagos institucionales y los problemas para la conducción de programas y proyectos, pues la magnitud de los problemas rebasa la capacidad de gestión de los gobiernos locales en varias entidades.³¹

Si con la descentralización los gobiernos estatales no incrementan el presupuesto destinado a la educación, y si el proceso de descentralización no se hace por etapas, la disparidad regional, la reprobación y la deserción escolar se profundizarán.

Oficialmente, el proceso de transferencia concluyó el 12 de mayo de 1993. En su informe, las autoridades educativas señalaron que “fueron transferidos 700 mil maestros, 117 escuelas, 1.5 millones de plazas -548 mil interinas-, 16 millones 200 mil alumnos -de todo el sistema educativo- y 50 secciones sindicales”.³² Para ello, se

³⁰ Ibid, pp. 63-64.

³¹ El Financiero, 19 de mayo de 1992, p. 52.

³² Reveles, José y Manuel Moreno. “Ernesto Zedillo, entre logros políticos y reveses en materia educativa”, en El Financiero, 24 de octubre de 1993, p. 21.

destinaron 22 mil 500 millones de nuevos pesos, más 400 millones para homologar los salarios de las escuelas estatales con los de las federales.

Supuestamente, con la descentralización educativa se lograría una mayor eficiencia en la utilización de los recursos destinados a la educación; con lo cual, a su vez, se combatiría la deserción escolar y el rezago educativo.

A partir de 1982 se presentó un descenso continuo de la matrícula escolar a nivel primaria, que se detuvo en el ciclo escolar 1992-1993 cuando presentó una ligera recuperación; sin embargo, aquélla se mantuvo alejada del número que alcanzó en el ciclo escolar 1982-1983 (ver cuadro 1).

CUADRO 1
MATRÍCULA ESCOLAR A NIVEL PRIMARIA
(1982-1993)

Ciclo escolar	Matrícula
1982-1983	15,222,916
1983-1984	15,376,153
1984-1985	15,219,245
1985-1986	15,124,160
1986-1987	14,994,642
1987-1988	14,768,008
1988-1989	14,656,357
1989-1990	14,493,763
1990-1991	14,401,588
1991-1992	14,396,993
1992-1993	14,425,669

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1993, p. 129.

Aunque con la descentralización educativa se dio una ligera recuperación de la matrícula a nivel nacional, en muchas entidades persistió el descenso de aquélla. Este es el caso de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Veracruz y aun el Distrito

Federal. En cambio, se presentó una recuperación de la matrícula en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco.³³

A nivel secundaria, la matrícula creció ininterrumpidamente hasta el ciclo escolar 1988-1989, cuando alcanzó la cifra de 4 millones 355 mil 334 alumnos, pero a partir de ese año la matrícula disminuyó hasta llegar a 4 millones 160 mil 692 alumnos en 1992. Aunque en 1993, un año después de haberse instrumentado la descentralización educativa, la matrícula subió a 4 millones 203 mil 98 alumnos, ésta se mantuvo distante del nivel que alcanzó en el ciclo 1988-1989. En suma, en el primer año de vigencia de la descentralización educativa no se logró una recuperación significativa de la matrícula del nivel básico.

Para que la descentralización educativa constituya un avance real en el proceso de modernización del sistema educativo, ésta debe sustentarse en los resultados de investigaciones locales, en los que se analicen las condiciones actuales y específicas de cada entidad federativa. Partir de la infraestructura con la que se cuenta; las condiciones de la planta docente en términos laborales, sindicales, de formación profesional; así como del presupuesto disponible, elementos que en conjunto determinarían “los pasos a dar para concretar una descentralización operativa, real y efectiva y no la que se deriva de una simple aceptación por decreto”.³⁴

2.3.2 La carrera magisterial

Según el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la revaloración de la función magisterial comprende seis puntos: 1) formación del maestro; 2) actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio; 3) salario profesional; 4) vivienda; 5) carrera magisterial; y 6) el aprecio social hacia el maestro.

³³ INEGI “Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos”, 1993, p. 554.

³⁴ Velázquez, Ma. del Carmen y Rosario Gutiérrez. Art. cit., pp. 67-68.

De estos puntos nos concentraremos en la carrera magisterial porque en ella convergen dos aspectos estrechamente relacionados en los que se sustentaría la modernización educativa, a saber: el mejoramiento de la calidad profesional del magisterio, así como el de sus condiciones de vida, creando un sistema de estímulos económicos que vincularan una mayor preparación académica con un mayor ingreso salarial.

De acuerdo al secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, los objetivos de la carrera magisterial eran:

“elevar la calidad de la educación; reconocer y estimular la labor de los mejores maestros (...); ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad y dedicación (...); promover el arraigo profesional en los niveles educativos y gratificar a aquellos maestros que laboran en las comunidades menos desarrolladas y con mayores necesidades educacionales”.³⁵

A la carrera magisterial pueden ingresar los maestros frente a grupo, los directivos escolares y los docentes en actividades técnico-pedagógicas.

En el caso de los maestros frente a grupo, las bases para participar en el proceso de evaluación e ingresar a la carrera magisterial son:

- 1) Deberán tener nombramiento definitivo o provisional sin titular, adscritos a la educación inicial, primaria o secundaria general.
- 2) En el caso de los profesores de preescolar y primaria podrán participar:
 - a) Los egresados de normal básica del plan de estudios de dos o tres años, con antigüedad de 10 años si prestan servicio en zonas urbanas o rurales, y de 5 si lo prestan en zonas clasificadas como de bajo desarrollo.
 - b) Los egresados de normal básica del plan de estudios de 4 años, con 6 años de antigüedad si prestan servicio en zonas urbanas o rurales, y de 3 años si lo prestan en zonas de bajo desarrollo.

³⁵ La Jornada, 15 de enero de 1993, p. 24.

c) Los egresados de normal a nivel licenciatura o de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), con 2 años de antigüedad si prestan servicio en zonas urbanas o rurales, y de 1 año si es en zona de bajo desarrollo.

3) En el caso de los profesores de secundaria, se requiere:

a) Para egresados de normal superior o equivalente y titulado, se requiere 1 año de antigüedad si prestan servicio en zonas urbanas o rurales; para los adscritos a una zona de bajo desarrollo no se requiere antigüedad.

b) Los no titulados requieren tener 3 años de antigüedad si prestan servicio en zonas urbanas o rurales, y 2 años cuando lo prestan en zonas de bajo desarrollo.³⁶

Una vez cubiertos estos requisitos, el solicitante deberá presentar “el examen para la evaluación del factor preparación profesional que las autoridades educativas aplicarán (...)”.³⁷ Con base en los resultados de la evaluación global se determina quiénes ingresan a la carrera magisterial.

La carrera magisterial consta de cinco categorías: A, B, C, D y E. Para que un profesor pueda ascender de una categoría a otra se toman en cuenta elementos tales como la preparación académica, los cursos de actualización y el desempeño profesional.³⁸ En este mecanismo de promoción horizontal “la diferencia porcentual entre la percepción total integrada de la plaza inicial y el nivel E (197.2 por ciento) es significativamente mayor que la diferencia actual entre la plaza inicial y la plaza de tiempo completo mixto del esquema de educación básica (71.5 por ciento)”.³⁹

Evidentemente, por la carrera magisterial un profesor puede ver incrementados significativamente sus ingresos. Sin embargo, esta posibilidad es sólo para unos cuantos, pues las características de la carrera magisterial la hacen sumamente excluyente.

³⁶ La Jornada, 24 de enero de 1993, p. 22

³⁷ Ibid.

³⁸ “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, supl. de El Financiero, 19 de mayo de 1992, p. 29.

³⁹ Excélsior, 15 de enero de 1993, pp. 1 y 2.

De acuerdo a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), por los requisitos para tener acceso a la carrera magisterial muchos profesores quedarían marginados de ella, “pues tan sólo en la sección 9 de los 56 mil profesores que laboran en el D.F. unos 20 mil son interinos”.⁴⁰

Sobre los requisitos de grado académico para alcanzar las categorías más altas de la carrera magisterial, la CNTE calculó que a lo sumo 10 por ciento de los maestros del D.F. tienen licenciatura, y no alcanza el 5 por ciento de quienes estudiaron alguna maestría.⁴¹

Respecto a la diferencia salarial de 197.2 por ciento entre la plaza inicial y la categoría E -la más alta de la carrera magisterial-, la CNTE señaló que para llegar a este nivel se requieren 16 años de servicio frente a grupo. Además, expresó que con los movimientos sindicales del magisterio se puede obtener un aumento considerable que beneficie a todos los profesores y no sólo a unos cuantos. En este sentido, la Coordinadora señaló que a través del movimiento sindical el magisterio obtuvo un aumento salarial de 155 por ciento en tan sólo cuatro años (1989-1992).⁴²

2.3.3 Reformulación de los contenidos y materiales educativos

Para las autoridades educativas los planes y programas de estudio diseñados entre 1972 y 1975 no respondían ya a los retos del porvenir. Era necesaria una redefinición de lo que “constituye una educación básica de calidad que permita alcanzar los objetivos de la modernización económica”.⁴³ A partir de esa redefinición se planteó la formulación de nuevos planes y programas de estudio.⁴⁴

⁴⁰ La Jornada, 9 de febrero de 1993, p. 15.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, supl. de El Financiero, 19 de mayo de 1992, p. 29.

⁴⁴ El ANMEB señala que la reforma de planes y programas de estudio era una respuesta a la demanda de maestros, padres de familia y miembros de la comunidad científica, Ibid, p. 27.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica establece que el fundamento de la enseñanza básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que le dan al hombre “los soportes racionales para la reflexión”.⁴⁵ En un segundo plano ubica a las dimensiones naturales y sociales “del medio en que habrá de vivir así como de su persona”.⁴⁶ Entre estas dimensiones se encuentran: la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y distintas formas de trabajo. También señala la necesidad de que los educandos conozcan las características de la identidad nacional, el alcance de los derechos y obligaciones del individuo y una primera información sobre la organización política y las instituciones del país.

Según el Acuerdo, estos criterios regirían la reforma integral de los contenidos y materiales educativos, la cual se traduciría en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994.

Como el mejoramiento de la calidad de la enseñanza primaria y secundaria no podía esperar a la reforma integral, según expresa el ANMEB, se implantarían nuevos programas y acciones para que con celeridad y eficacia se atendieran aquellos problemas que más obstaculizaban la modernización de la educación. Los programas de aplicación inmediata se denominaron Programas Emergentes. Fueron diseñados y coordinados por la SEP para ser aplicados por los gobiernos estatales.

A nivel primaria, el programa se denominó Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Sus objetivos eran: 1) Fortalecer el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral, abandonando el enfoque de la lingüística estructural. 2) Reforzar el aprendizaje de las matemáticas, “subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para planear claramente problemas y resolverlos”.⁴⁷ En esta materia se

⁴⁵ Ibid. p. 28.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

desecharía el enfoque de la lógica matemática. 3) Restablecer el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. 4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno; inculcar la conciencia de la importancia de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.⁴⁸

Para cumplir estos objetivos, la SEP respetaría los libros que en ese momento se encontraban vigentes, sólo que elaboraría y distribuiría -por conducto de los gobiernos estatales- guías de trabajo para cada una de las materias y grados. Aquéllas comprendían: cuadernillos explicativos de los contenidos de los programas emergentes, guías didácticas con alternativas que ayudaran al maestro y cuadernos de lecturas complementarias. La finalidad de este material era sugerirle al maestro una selección de temas con contenidos básicos, las secuencias temáticas más adecuadas y la supresión de cuestiones que las autoridades educativas consideraban poco pertinentes o que “rebasan el nivel de desarrollo de los niños”.⁴⁹

Respecto al insuficiente conocimiento de la historia patria -señalado por el ANMEB- se determinó que para el ciclo escolar 1992-1993 se impartiera historia de México para 4o., 5o. y 6o. grados, para lo cual se elaborarían los libros de texto correspondientes. El Acuerdo señala que para la elaboración de estos libros se contaría con la participación de distinguidos historiadores del país, por lo que la obra sería de alta calidad científica.⁵⁰ Sobre este punto nos extenderemos más adelante.

A nivel secundaria, el Acuerdo plantea que en respuesta al amplio consenso de maestros, especialistas y padres de familia, a partir del ciclo escolar 1992-1993 se implantaría el programa por asignaturas, en sustitución del programa por áreas establecido en la década de 1970.

Al igual que en la primaria, en los nuevos programas de secundaria las materias que recibirían mayor énfasis serían la lengua española y las matemáticas,

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

umentando su impartición de 3 a 5 horas semanales. También se establecía el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo.

En apoyo a esta reforma, en mayo de 1992, la industria editorial comenzó a trabajar en la elaboración de los libros de texto basados en los nuevos programas.

La aplicación de las acciones de apoyo al Programa Emergente presentó varias irregularidades. La primera de ellas fue la demora para que los maestros conocieran el contenido de los nuevos planes y programas que aplicarían a partir de septiembre de 1992, así como para recibir la “capacitación emergente” que requería dicha aplicación.

El 17 de junio de 1992 comenzó a impartirse, en la Escuela Nacional de Maestros, el Programa Emergente de Actualización del Magisterio para los llamados conductores de la capacitación, quienes tenían la responsabilidad de tomar ese curso para luego transmitir y difundir los nuevos contenidos de planes y programas en su entidad. Después de haber tomado el curso, cuya duración fue de tres días, los conductores regresaron a su entidad sin llevar consigo el contenido de los nuevos planes y programas.⁵¹

Sobre este asunto, Alfonso Rangel Guerra, coordinador nacional del Programa Emergente, declaró que los conductores estatales de la capacitación no se llevaron los nuevos diseños curriculares porque en esa primera etapa sólo se buscaba dar a conocer los nuevos criterios de la enseñanza, hacer una revisión de la actitud magisterial ante el grupo y darles sólo información general de los contenidos. Sin embargo, el funcionario reconoció que en un tiempo tan breve era muy difícil que el docente recibiera una capacitación cabal y completa.

Alfonso Rangel explicó que cuando los conductores estatales de la capacitación llegaran a sus comunidades transmitirían la información a un grupo de instructores, quienes se encargarían de hacer lo propio con los supervisores,

⁵¹ La Jornada, 18 de junio de 1992, pp. 1 y 19.

inspectores, directores y maestros auxiliares de primaria, así como directores y subdirectores de secundaria. Por último, este grupo directivo impartiría los programas de actualización a los maestros de grupo.

Otra irregularidad se dio en torno a la elaboración de los libros de texto para secundaria. Tradicionalmente, para que un libro formara parte de la lista de textos que un profesor podía utilizar y solicitar a sus alumnos, el libro tenía que someterse a concurso para ser calificado por expertos de la Dirección de Estudios Curriculares del Conalce, de la Dirección de Evaluación, Incorporación y Revalidación de la SEP, y asesores pedagógicos de dicha secretaría. Esta vez, sin embargo, el proceso de edición de los libros para secundaria se realizó con tal rapidez que en tres semanas los nuevos libros de texto pudieron elaborarse, someterse a evaluación, entrar a prensa y empezar a distribuirse como ejemplares de cortesía.⁵²

La concesión de los libros de historia de México para cuarto, quinto y sexto grado de primaria también presentó serias irregularidades, a tal grado que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una demanda de juicio político en contra del entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo. Más notoria aún fue la controversia generada en torno al contenido de estos libros.

2.3.3.1 Los libros de historia para educación básica en México

Según las autoridades educativas, uno de los graves problemas que aquejan a la educación básica es el insuficiente conocimiento de la historia nacional. Para superar este problema, la SEP autorizó la elaboración de nuevos libros de historia para los últimos tres grados de primaria. Ernesto Zedillo, titular de la SEP, indicó que para la elaboración de estos textos se contó con la participación de distinguidos historiadores y un equipo de maestros y diseñadores, quienes en conjunto habían hecho una obra de alta calidad científica, pedagógica y editorial.⁵³ Sin embargo, los

⁵² Ibid.

⁵³ “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, Op.cit, p. 28.

nuevos libros de historia generaron una fuerte polémica referente a dos aspectos, a saber: 1) su proceso de edición e impresión, y 2) su contenido y tendencia ideológica.

1) Anomalías en el proceso de edición. De acuerdo a las autoridades educativas, ante la premura de tiempo, el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, adjudicó al Grupo Editorial Santillana la elaboración de los libros de historia sin que mediara concurso o licitación pública. Este procedimiento, además de provocar malestar en otras compañías editoriales, llevó a la diputación del PRD a presentar una demanda de juicio político contra Ernesto Zedillo por su presunta violación a la constitución, a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, la Ley Orgánica de la Administración Pública y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De acuerdo a la diputada perredista Liliana Flores Benavides, por decisión de Ernesto Zedillo, la SEP contrató directamente los servicios de las empresas Editora de Periódicos La Prensa, Litografía Monograph, Compañía Editorial Ultra y Editorial Santillana -esta última supuestamente como asesora en el diseño editorial, en la administración y control de la producción-, sin que mediara licitación pública. Ello -señaló Liliana Flores- además de representar una infracción al artículo 134 constitucional, “constituye una suplantación de la función que corresponde al organismo público descentralizado Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito” (Conaliteg).⁵⁴

La diputada Liliana Flores afirmó que el gasto relativo a los nuevos libros de historia fue decidido y negociado antes de la firma del ANMEB y de que se formulara el llamado Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos para la Escuela Primaria. Esto -según la diputada- significa “que el gasto para los nuevos libros no estaba comprendido en el presupuesto ni fue determinado por ley anterior, y que (además) se realizó un gasto de 12 mil 25 millones de pesos

⁵⁴ La Jornada, 22 de octubre de 1992, p. 21

para la publicación e impresión del libro de ciencias sociales, cuyo desuso constituye una pérdida irreparable para el patrimonio público”.⁵⁵

El proceso de adjudicación también provocó irritación en el gremio editorial, por tratarse de una medida que afectaba los intereses de varios editores quienes podían haber concursado para obtener las concesiones en cuestión.

Homero Gayosso Ánimas, presidente de la Cámara Nacional de la Industria Editorial (Caniem), envió al titular de Educación Pública una protesta por escrito en la que señalaba que este tipo de contratos, por su monto y volumen, deben someterse a concurso público, “mecanismo que garantiza una libre competencia y la selección de la opción más eficaz (...)”.⁵⁶

En su momento, el secretario de Educación argumentó que había contratado directamente a las compañías particulares por la escasez de tiempo y porque “habían cotizado más bajo que la propia Comisión Nacional para los Libros de Texto Gratuitos”.⁵⁷ De acuerdo al subsecretario de Coordinación Educativa de la SEP, Pascual García Alba Iduñate, la cotización de Santillana para el libro de cuarto año era de mil 610 pesos, mientras que para quinto y sexto grados era de 2 mil 678 pesos. Sin embargo, documentos internos de la Conaliteg establecen para el libro de texto tradicional, un costo unitario de mil 610 pesos, incluyendo tanto materias primas como costos indirectos.⁵⁸

Si la cotización de la editorial Santillana y la de la Conaliteg era la misma, incluso si era menor esta última, cabría preguntarse ¿Por qué la SEP no le asignó a la Conaliteg la elaboración de los textos? ¿Por qué la editorial Santillana se interesó en este negocio si, de acuerdo a las autoridades educativas, dicha editorial “no sólo

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ La Jornada, 7 de septiembre de 1992, p. 51.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid, pp. 51 y 52.

castigó sus ganancias, sino que no ganó nada?”.⁵⁹ Si esto era cierto, ¿por qué se negaron a hacer públicos los contratos cuando lo demandó la prensa?

El procedimiento de edición de los libros de historia no sólo privilegió a la Editorial Santillana,⁶⁰ sino que se usurparon las facultades del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la SEP -concretamente de la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos-, órgano responsable de la preparación y diseño del libro de texto gratuito. Desde 1978 dicha dirección era la dependencia oficialmente encargada de elaborar los libros de texto. Sin embargo, esta vez la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos “no fue tomada en cuenta ni en la elaboración de los contenidos ni en las propuestas pedagógicas ni en el diseño de los libros de texto de Historia”.⁶¹

2) Revalorización ideológica de la historia nacional. Por decisión del secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, la coordinación de los nuevos libros de historia de México quedó a cargo de los historiadores Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín.⁶²

En declaraciones a la prensa, los coordinadores de los libros de texto expresaron que éstos presentaban aspectos novedosos en el tratamiento de la historia nacional. Entre estos aspectos mencionaron los siguientes. Se presenta una nueva imagen del pasado colonial, “de modo que en lugar de ser ésta la época negra de nuestra historia, aparece como una época fundadora de la nueva sociedad mexicana”.⁶³ Se hace una revalorización profunda del porfiriato, que reconsidera

⁵⁹ Ibid, p. 53.

⁶⁰ De acuerdo con Miguel Ángel Granados Chapa se privilegió a la Editorial Santillana por la relación del grupo Polanco (propiedad de Santillana y del Periódico El País) con Héctor Aguilar Camín. La Jornada, 20 de agosto de 1992, cit. por Martínez, Sanjuana y Alberto Aguirre. “Editorial Santillana: reseña de una concesión multimillonaria”, en Proceso, núm. 827, p. 8.

⁶¹ La Jornada, 7 de septiembre de 1992, p. 52.

⁶² Los colaboradores de las 58 lecciones de que consta la obra completa son, por época: 1) México antiguo: Johanna Broda, Linda Manzanilla, Luz María Mohas y Concepción Obregón; 2) México colonial: Solange Alberro, Rodrigo Martínez, Clara García, Gisela Von Wobeser, Antonio Rubial y Carlos Herrejón; 3) Siglo XIX: Carlos Herrejón, Álvaro Matute y Jorge González Angulo; y 4) Siglo XX: Jean Meyer y Héctor Aguilar Camín. La Jornada, 24 de agosto de 1992, p. 24.

⁶³ Ibid, p. 23.

tanto sus aspectos positivos como negativos. Se tratan, por primera vez, temas antes excluidos como la crisis política de 1968, la crítica al “milagro mexicano”, la reforma política y la crisis económica de 1982, además de que se presenta “un balance crítico y un diagnóstico realista de nuestras carencias y problemas actuales”.⁶⁴

A pesar de estas novedades y de que sus coordinadores son prestigiados historiadores, los libros de texto fueron severamente criticados por incurrir en errores historiográficos, minimizaciones y omisiones históricas. Algunos ejemplos de éstos son los siguientes:

- En el apartado referente al México antiguo se omiten los nombres de las culturas mesoamericanas, “englobando a las menores con el término de ‘chichimecas’ ”.⁶⁵
- Del México colonial no se menciona a la Inquisición.
- Del siglo XIX se omiten los nombres de los Niños Héroes, registrados sólo como Cadetes del Heroico Colegio Militar. Tampoco aclara el contenido de la Ley Lerdo sobre la desamortización de los bienes eclesiásticos.
- En el apartado sobre la Revolución de 1910, se dice que Carranza pudo imponerse a Villa y a Zapata por “su entendimiento de la situación internacional”.⁶⁶ Esta explicación deja de lado el cruento enfrentamiento militar y no da cuenta de la confrontación de dos proyectos sociales opuestos.
- De las elecciones de 1988, no se menciona el nombre del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Manuel Clouthier, ni el del candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas. Sólo se dice que en unas elecciones reñidas, “Carlos Salinas de Gortari ganó con un poco más de la mitad de los votos”⁶⁷ y no se menciona el conflicto poselectoral que siguió a este hecho.

⁶⁴ Ibid, p. 24.

⁶⁵ El Financiero, 25 de septiembre de 1992, p. 54.

⁶⁶ SEP, Mi libro de historia de México, quinto grado, p. 115.

⁶⁷ Ibid, p. 150.

Las críticas no se agotaron en señalar este tipo de errores. La polémica más fuerte se dio en torno a lo que distintos analistas políticos e historiadores consideraron una reinterpretación de la historia de México, cuyo objetivo era legitimar los cambios que el gobierno salinista introdujo en los ámbitos económico y político.

La reinterpretación de la historia nacional se presentó en dos campos: primero, en el desarrollo interno y, segundo, en la relación de México con el exterior, específicamente con Estados Unidos.

En el tratamiento del desarrollo interno de nuestro país, los críticos coincidieron en señalar que los nuevos libros de historia mostraban la intención de suavizar el papel que han jugado las luchas sociales en el proceso de desarrollo de México. Por ejemplo, Andrea Sánchez, presidenta de El Claustro de Historia, señaló que en el tratamiento del porfiriato se mencionan los logros de éste, pero “no aparece la situación del campesino explotado, brutalmente reprimido, despojado de sus tierras”, lo que -a juicio de Andrea Sánchez- es inadmisibile, pues no se puede entender la Revolución si no se explica primero la situación en el campo.⁶⁸

En el libro de quinto grado, en el apartado de “ideas principales” sobre el porfiriato, se dice que: “El largo gobierno de Porfirio Díaz logró pacificar el país mediante alianzas con los distintos grupos de interés”, lo que -a juicio de Jenaro Villamil- significa que a este periodo no se le reconoce como dictadura ni tampoco se mencionan los principales métodos de “pacificación” implantados por Díaz.⁶⁹ Asimismo, en el libro se concluye que fue “una buena administración (que) logró la recuperación económica y atrajo inversiones extranjeras que impulsaron el desarrollo económico”,⁷⁰ pero no señala las implicaciones que para la pérdida de la soberanía nacional representó este fenómeno.

⁶⁸ La Jornada, 4 de septiembre de 1992, p. 25.

⁶⁹ Villamil Rodríguez, Jenaro. “Un único héroe: la presidencia de la República”, en El Financiero, 25 de septiembre de 1992, p. 54.

⁷⁰ SEP, Mi libro de historia de México, quinto grado, 1992, p. 99.

Esta interpretación del porfiriato tiene dos objetivos: primero, demostrar que sólo con un país estable se puede lograr el crecimiento económico (aunque no se consideran los medios para lograr esa estabilidad) y, segundo, resaltar la importancia que las inversiones extranjeras tienen para alcanzar dicho crecimiento. Con ello, los historiadores oficiales del salinismo pretendían demostrar que la política económica del gobierno mexicano era la más eficaz para impulsar el desarrollo de México.⁷¹

Se trataba de destacar aquellos elementos que en su momento influyeron en el crecimiento económico del país y que se asemejasen a la política salinista y, como contraparte, de minimizar, omitir y ridiculizar aquellas políticas que -según el grupo gobernante- entorpecieran el progreso del país.

En este sentido, los libros de texto pretendían marcar una separación radical entre el gobierno de Carlos Salinas y los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Éstos últimos aparecen como los responsables de la crisis financiera de 1982. Según el libro de historia de quinto grado, los aumentos salariales y el crecimiento de la inversión pública de la década de los setenta, generaron un enorme déficit de la cuenta pública que finalmente derivó en la crisis económica de ese año. Al final del apartado que se ocupa de las administraciones que cubrieron esa década, se concluye que entre 1970 y 1981 se generó un crecimiento económico cuyas bases eran muy frágiles, y de ahí su fracaso. Para superar la crisis económica -señala el libro de texto- el gobierno de Miguel de la Madrid “adoptó medidas necesarias pero impopulares: vendió y cerró empresas, suprimió subsidios, despidió burócratas y trabajadores”;⁷² pero no se menciona la gravedad de los problemas sociales y económicos que provocaron estas medidas, ni el deterioro del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

⁷¹ Uno de los puntos de mayor controversia fue la acusación de que el gobierno intentaba “adecuar la historia a sus intereses inmediatos. Por eso el debate ha tenido expresiones tan emotivas y pasionales”. Aguilar Zinser, A. “Moral pública y libros de texto”, en *El Financiero*, 18 de septiembre de 1992, p. 32.

⁷² SEP, *Mi libro de historia de México*, quinto grado, p. 149.

En cambio, del salinismo se presenta una visión positiva. De esta administración se dice que mostró energía y un rumbo claro a seguir. El libro de quinto grado destaca logros como la reducción de la inflación, el crecimiento económico (que entre 1989 y 1991 fue mayor que el de la población), así como las reformas al artículo 27 constitucional, el Programa Nacional de Solidaridad y la implantación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En el plano de las relaciones con el exterior, los críticos coincidieron en expresar que con los nuevos libros de historia “se pretende borrar la memoria histórica de los mexicanos en aras de lograr un acuerdo comercial con Estados Unidos”.⁷³

Los nuevos libros de historia trataron de atenuar las confrontaciones entre México y nuestro vecino del norte. Por ejemplo, en el libro de quinto grado se afirma que la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de expropiar el petróleo “contó con la comprensión del gobierno estadounidense, que deseaba la amistad de México”.⁷⁴ Aun cuando el gobierno de Estados Unidos dijo reconocer el derecho de México a nacionalizar sus riquezas naturales, tanto Washington como las empresas expropiadas ejercieron una fuerte presión económica y política sobre el gobierno de Cárdenas. México no sólo perdió sus mercados petroleros tradicionales, sino que el gobierno norteamericano suspendió las compras de plata mexicana, que era uno de los renglones de exportación más importantes de México; asimismo, al gobierno de Cárdenas le fueron negadas las solicitudes de crédito hechas a instituciones estadounidenses, públicas y privadas. Estados Unidos insistió en todo momento en una compensación inmediata y adecuada a los intereses de sus ciudadanos afectados por las expropiaciones petrolera y agraria, así como el pago de otras deudas pendientes.⁷⁵ ¿Dónde quedó la comprensión del gobierno estadounidense y la amistad con México? Ninguna de esas presiones se menciona en el libro de texto.

⁷³ La Jornada, 17 de octubre de 1992, p. 17.

⁷⁴ SEP, Mi libro de historia de México, quinto grado, p. 134.

⁷⁵ Meyer, Lorenzo. “El primer tramo del camino”, en Historia general de México, p. 1236.

Otro aspecto que destaca el libro de historia es la formación del bloque económico formado por Estados Unidos, Canadá y México, lo que -a juicio de los autores- “representa un cambio fundamental en el México del siglo XX”.⁷⁶ Con ello se abandonaba el modelo de crecimiento basado en el mercado interno que, se afirma en el libro, fomentaba el contrabando y la ineficiencia. Con esta interpretación, tácitamente se plantea que sólo es posible alcanzar un crecimiento económico sólido cuando éste se sustenta en el comercio internacional, postura que orientó la política salinista de apertura económica hacia el exterior.

En general, diversas instituciones educativas y prestigiados historiadores plantearon que los nuevos libros de historia de México no eran lo suficientemente amplios para darle al niño una visión global del pasado, omitían información importante para explicar las causas de cambios importantes en el país y, finalmente, no contribuían “a fortalecer en los alumnos un sentimiento de identidad nacional”.⁷⁷

La defensa de los libros de texto estuvo a cargo de los propios coordinadores de la obra y de gente que pertenecía al grupo Nexos.

A juicio de Héctor Aguilar Camín, las críticas a los libros de texto carecían de fundamento pues se referían “poco a los libros y mucho a las convicciones históricas, políticas o morales” de quienes las efectuaron. Consideró que “los libros de texto son lugar de cruce de pugnas ajenas a ellos”, de modo que las críticas dirigidas a los libros eran expresión de desahogos por conflictos que no tenían que ver con los textos.⁷⁸ Entre dichos desahogos mencionó los siguientes:

a) La sucesión presidencial de 1994. Ernesto Zedillo, titular de la SEP, era uno de los precandidatos del PRI para contender en las elecciones presidenciales, lo que lo hacía blanco de ataques políticos.

⁷⁶ SEP, Mi libro de historia de México, quinto grado, p. 151.

⁷⁷ La Jornada, 29 de agosto de 1992, p. 13.

⁷⁸ Aguilar Camín, Héctor. “El contexto de los textos”, en Nexos, núm. 178, p. 33.

b) La lucha de la dirigencia magisterial por tener un lugar en la reforma educativa. En este sentido, el magisterio -a juicio de Aguilar Camín- trató de frenar la reforma educativa “en todo lo que limite o contenga los poderes sindicales” a fin de “conservar su influencia y su peso en el establecimiento educativo de México”.⁷⁹ Aunque ello signifique llevarse “por delante los libros de Historia”. Consideró que la federalización de la educación, planteada por la reforma educativa, representa un enorme peligro para el poder de los líderes del SNTE, pues si los maestros ya no dependen de ellos para realizar “el más minúsculo de sus trámites laborales”, perderán su tradicional clientela y con ello sus bases de apoyo.

c) “La cuerda postmichoacana del PRD”. Se refiere a la actitud de confrontación que el PRD mantuvo hacia el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y que se trasladó a los libros de texto.

d) “La guerrilla periodística y cultural contra Nexos” y contra el mismo Aguilar Camín. Según éste, “a partir del éxito de público y de prensa que alcanzó el Coloquio de Invierno,⁸⁰ la guerrilla cultural contra Nexos, y sus miembros tomó una fuerza y una

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ En febrero de 1992, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) y la revista Nexos, realizaron en Ciudad Universitaria un evento denominado “Coloquio de Invierno”. En él se analizaron temas relacionados con la problemática de América Latina y de México, en particular.

Tras dicho evento, surgieron una serie de embates de Octavio Paz y el grupo Vuelta hacia Víctor Flores Olea, presidente del CNCA y el grupo Nexos, debido a la supuesta participación financiera gubernamental y el control, por parte de Nexos, de los “organismos centrales de la cultura mexicana”. Vuelta, núm. 191, p. 31.

Acerca de la trayectoria de los participantes en el Coloquio, se ha señalado que algunos “se han acercado, de manera pública o privada, paso a pasito o de golpe y porrazo, a las tesis neoliberales de la generación que ejerce actualmente el poder, como José Woldenberg... (o) como Arnaldo Córdova (...) que acompaña al presidente Salinas en sus giras por el extranjero”. Proceso, núm. 799, p. 52.

Sin embargo sólo son “asesores, ideólogos, difusores, analistas, teóricos, críticos, académicos, editores, burócratas, con mayor o menor autoridad intelectual y moral, con mayor o menor reconocimiento por parte del poder y de la opinión pública”

“Ocupan esa franja cercana a las cumbres del poder con el que tienen acceso, pero esa franja no forma parte del poder. Exhortan, sugieren, legitiman. Pero no mandan. Las decisiones las toman otros. Los del equipo del presidente Salinas”. Proceso núm. 799, p. 53.

acritud del todo sorprendentes (...). Según Aguilar Camín “la guerrilla cultural”⁸¹ acusaba a Nexos y a su director de aprovechar las relaciones personales de éste con Carlos Salinas de Gortari “para recibir toda clase de favores y apoyos, ayudas y otras indulgencias políticas”. En este ataque contra Nexos se inscribieron las críticas a los libros de texto, según Aguilar Camín.

Por su parte, Soledad Loaeza aseguró que en dichos libros había “desaparecido la autocomplacencia frente al pasado”, ya que mientras antes se insistía en una explicación a partir de la idea de continuidad, ahora las nociones de ruptura y de conflicto son la base de la explicación del desarrollo histórico mexicano.⁸²

A su vez, Olac Fuentes Molinar aseguró que las críticas a los libros de historia “se han hecho con base en lo que se ha dicho que los libros de texto son y no como son realmente, y esos comentarios ha (sic) permitido la construcción de un monigote para después hacerlo pedazos lo cual es el más viejo truco de los debates tramposos (...)”⁸³.

Por los errores y limitaciones de los nuevos textos, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados recomendó a las autoridades de la SEP “corregir y mejorar” los libros de historia para el ciclo escolar 1993-1994. El dictamen de la Comisión de Educación señaló que es “necesario y urgente subsanar el insuficiente conocimiento de la historia nacional de los alumnos, a través del aprendizaje integral, organizado historiográficamente de los sucesos que han configurado a México”.⁸⁴ Señaló que la importancia de que los libros se apeguen a la verdad histórica, producto de un análisis científico, objetivo, en el que se destaquen, por un lado, las relaciones de causa-efecto en los fenómenos histórico-sociales y, por otro, las normas concretas de cómo ha expresado el pueblo su decisión de progreso y de

⁸¹ De acuerdo a Aguilar Camín, la guerrilla cultural la formaban Jaime Avilés y Carlos Ramírez de El Financiero, Miguel Ángel Granados Chapa de La Jornada, Paco Ignacio Taibo I y Enrique Krauze de Vuelta. Ibid, p. 37.

⁸² La Jornada, 4 de septiembre de 1992, p. 15.

⁸³ La Jornada, 26 de septiembre de 1992, p. 19.

⁸⁴ La Jornada, 27 de noviembre de 1992, p. 17.

rechazo a la miseria, la ignorancia, la injusticia y la tiranía.⁸⁵ Asimismo, pidió que la enseñanza básica presente un carácter formativo, a partir del cual el alumno tenga la capacidad de reconocer los valores patrios y ame los principios que nos identifican como mexicanos.

Aunque la SEP negó que los textos tuvieran la intención de manipular ideológicamente la historiografía o defender una posición partidista, finalmente aceptó que los libros tenían errores de contenido, por lo que se comprometió a elaborar y distribuir un cuaderno complementario del texto de historia que contemplara las correcciones de fechas y nombres, así como de una lista de lecturas de apoyo. Supuestamente, dicho cuaderno se distribuiría a más tardar en enero de 1993, sin embargo, en febrero del mismo año el dirigente magisterial Jesús Martín del Campo denunció el incumplimiento de este punto por parte de la SEP.⁸⁶ Poco después, las autoridades educativas declararon que no imprimirían cuadernos de trabajo para corregir los errores de los libros “transitorios” de historia; en su lugar, la SEP distribuiría la “Antología de la historia de México”, documento que contenía narraciones y lecturas basadas en testimonios de fuentes directas. Sólo que la antología sería exclusiva para los maestros.⁸⁷

El resultado final de la controversia generada en torno a los libros de historia fue la decisión de la SEP de sustituirlos para el ciclo escolar 1993-1994. Los nuevos libros serían resultado, esta ocasión, de un concurso público.⁸⁸

A pesar de las críticas desfavorable y la gran polémica generada en torno a los distintos elementos que componían la modernización educativa -federalización, carrera magisterial y elaboración de nuevos planes y programas de estudio y libros de texto-, el gobierno federal no dio marcha atrás en la instrumentación de la reforma

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ La Jornada, 8 de febrero de 1993, p. 12.

⁸⁷ El Financiero, 26 de febrero de 1993, p. 39.

⁸⁸ Además del libro de historia se elaboraron los libros de español y matemáticas, para primero, tercero y quinto grados; el libro integrado para primer grado; el de geografía para cuarto, quinto y sexto grados. Para la elaboración de estos libros, el 16 de marzo de 1993 fueron instalados tres jurados que tendrían la tarea de analizar y evaluar las propuestas para renovar dichos textos. La Jornada, 17 de marzo de 1993, p. 16.

y sí, en cambio, dio un paso más en la consolidación de su proyecto al reformar el artículo 3o. constitucional y la Ley General de Educación.

2.4 El grupo Nexos en la “modernización educativa”

Al igual que en otros proyectos educativos, los intelectuales participaron en el proyecto de modernización educativa impulsado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Sólo que en esta ocasión dicho proyecto no fue diseñado por ellos; más bien su papel fue el de crear los argumentos justificatorios de la modernización educativa impuesta por la cúpula gubernamental. Desde su inicio, el proyecto modernizador careció del consenso social y dio lugar a una serie de conflictos en los que se vieron involucrados distinguidos intelectuales.

En el caso de la reforma educativa a nivel básico, Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar participaron directamente en la reformulación de planes y programas de estudio. Ambos eran miembros del grupo Nexos.

El 20 de julio de 1992, el titular de la SEP, Ernesto Zedillo, dio posesión a Gilberto Guevara Niebla como titular de la recién creada Subsecretaría de Educación Básica.⁸⁹ Esta subsecretaría tendría a su cargo “la atención de los aspectos que la ley reserva como exclusividad de la SEP”, entre ellos “la normatividad de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, especial, indígena y formal magisterial”.⁹⁰ Además, tendría a su cargo la elaboración de los planes de estudio para los diversos ciclos y modalidades educativas.

Antes de su arribo a la Subsecretaría de Educación Básica, Guevara Niebla se había destacado por mantener una actitud crítica hacia el sistema educativo nacional. En 1990 criticó los planes y programas de estudio que presentó la SEP,

⁸⁹ Las subsecretarías de Educación Básica y de Servicios Educativos, creadas en julio de 1992, sustituían en la estructura interna de la SEP a las de Educación Elemental y Media, respectivamente. De acuerdo a un comunicado de la SEP, este cambio era el “inicio de la reorganización de la secretaría, a través de una reasignación de responsabilidades y funciones en apego al contenido del acuerdo y con respeto absoluto a las condiciones de trabajo y al empleo del personal de la dependencia”. *La Jornada*, 21 de julio de 1992, p. 16.

⁹⁰ *Ibid.*

tanto por el procedimiento seguido para su elaboración,⁹¹ como por los objetivos que se proponían. Al respecto, dijo que en ellos no aparecía “el cambio de racionalidad prometido en el Programa para la Modernización Educativa”.⁹²

Dos meses antes de asumir la titularidad de la Subsecretaría de Educación Básica, Guevara Niebla publicó un ensayo en el que analizaba la situación del sistema educativo nacional. Según él, uno de los elementos característicos de aquél había sido la política de ampliación de las oportunidades educativas que los gobiernos mexicanos venían aplicando desde 1950. Sin embargo, el crecimiento de la cobertura educativa vino acompañado de otros fenómenos (“el centralismo, la burocratización, la ausencia de directivas claras, las carencias materiales, los bajos salarios”), que provocaron un derrumbe en la calidad del servicio educativo en todos los niveles. Muestra de ello -señala Guevara Niebla- es el 12 por ciento de analfabetismo de la población, “pero el índice de mexicanos que no cuentan con los conocimientos, habilidades y competencias para integrarse plenamente a las exigencias de la vida moderna es increíblemente más alto que ese porcentaje”.⁹³ En este sentido -añade Guevara Niebla- México es un país analfabeto, lo que representa una clara desventaja para competir en el contexto internacional.

A juicio de Guevara Niebla, la implantación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica constituía la respuesta del Estado mexicano a la demanda social de cambiar y mejorar el sistema educativo. En su evaluación del ANMEB afirmó que “ningún aspecto sobresaliente de la educación nacional queda fuera de este proyecto de transformación”.⁹⁴

Como ya se mencionó en otro apartado, uno de los aspectos principales introducidos por el ANMEB es el referente a la descentralización. Desde 1990,

⁹¹ De acuerdo a Guevara Niebla el procedimiento que se utilizó para la elaboración de los planes y programas de estudio de 1990 consistió en “una consulta por escrito a los maestros, comisiones centrales de trabajo integradas por expertos y algunos maestros (...)”. Guevara Niebla, Gilberto. “Nuevos planes de estudio de la SEP”, en *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 9.

⁹² Ibid.

⁹³ Guevara Niebla, Gilberto. “Educación: la catástrofe silenciosa/I”, en *La Jornada*, 22 de mayo de 1992, p. 11.

⁹⁴ Ibid.

Guevara Niebla destacaba la importancia de este aspecto como uno de los más relevantes para superar el atraso educativo. A su juicio, la descentralización tendería a romper “los equilibrios corporativos paralizantes” que durante años han dañado al sector educativo. Además, abría una real posibilidad para que la sociedad (padres de familia, organizaciones sociales de distinta índole, instituciones civiles de cultura) participara en la toma de decisiones en la esfera educativa.⁹⁵

En el tiempo en que estuvo al frente de la Subsecretaría de Educación Básica, Guevara Niebla participó en la elaboración de los planes y programas de estudio en que se basaron los controvertidos libros de historia de México para los últimos tres grados de la enseñanza primaria, de los que se dijo que “carecían de orientación pedagógica para mejorar el procedimiento de enseñanza-aprendizaje en la historia patria (sic)”.⁹⁶ La fuerte controversia que se generó en torno al contenido de los libros de historia no sólo derivó en el cambio de los libros, sino también en la remoción de sus cargos de la gente que participó en la elaboración de dichos textos. El 7 de enero de 1993, Gilberto Guevara Niebla fue destituido de su puesto; en su lugar, Ernesto Zedillo nombró a Olac Fuentes Molinar. Cabe señalar que en lo sucesivo Guevara Niebla se desempeñó como asesor del titular de la SEP, es decir, continuó participando en el proyecto modernizador de la educación.

La participación de miembros del grupo Nexos no se limitó a la reformulación de planes y programas de estudio, pues como se vio más arriba, también quedó a su cargo la edición y elaboración de los libros de texto de historia para los tres últimos grados.

⁹⁵ Guevara Niebla, Gilberto. “¿Por qué no se ha dado la descentralización educativa?”, en La Jornada, 27 de junio de 1990, p. 7.

⁹⁶ La Jornada, 27 de abril de 1992, p. 17.

En resumen, las diversas medidas implementadas por el gobierno federal para abatir el rezago educativo y la deserción escolar, objetivos explícitos de la reforma educativa, se limitaron al cambio de planes y programas de estudio -como puede verse en el “nuevo modelo educativo”-, y a la implantación de ciertos mecanismos acordes al proyecto educativo de corte neoliberal. En este sentido, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), diseñó un sistema de estímulos económicos sujetos a requisitos tales como la antigüedad y la trayectoria profesional de los maestros, lo que permitió justificar la política salarial de acuerdo al mérito. Otro de estos mecanismos fue la denominada descentralización educativa que en un sentido fue muy limitada, pues el ejecutivo federal continuó teniendo bajo su control la elaboración de los planes y programas de estudio, así como de los libros de texto; además de que, a juicio de algunos investigadores, se acentuó la desigualdad educativa, producto de la desigualdad de recursos entre las distintas entidades federativas.

En cuanto a los planes y programas de estudio, tenemos que éstos enfatizaron la impartición de conocimientos básicos como la lectura, la escritura, la historia y las matemáticas; pero planteadas fundamentalmente como habilidades, careciendo del factor reflexivo.

La renovación de los libros de historia no fue más fructífera, pues además de caer en omisiones y errores historiográficos, se acusó a sus autores de manipular la interpretación de los hechos históricos a fin de legitimar las políticas públicas del gobierno, aspecto en el que el grupo Nexos fue de gran valía.

En cambio, la resolución de los problemas estructurales que aquejan al sistema educativo nacional, tales como la falta de servicios de primaria completa en zonas rurales y los factores socioeconómicos que inciden directamente en la deserción escolar, no fueron contemplados en el “nuevo modelo educativo” ni en el ANMEB.

CAPÍTULO 3

EL NUEVO MARCO JURÍDICO

Los cambios en materia educativa emprendidos por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se plasmaron en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), signado por los gobiernos de las entidades federativas, la dirigencia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y por el gobierno federal. Para consolidar los cambios introducidos por el ANMEB, se buscó elevarlos a rango constitucional. Es así como, entre 1991 y 1992, el gobierno salinista presentó a la Cámara de Diputados una serie de iniciativas para modificar diversos artículos y leyes relacionadas con la educación.

El primer apartado considerará aquellas reformas encaminadas a reconocer legalmente la participación de la Iglesia en la educación. Así, se otorga - a través de la reforma al art. 130 y la promulgación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público- personalidad jurídica a las Iglesias. Con ello, se abrió la puerta para que éstas participen legalmente en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de planteles educativos.

El segundo apartado trata de la reforma al artículo 3º. Constitucional que estipula la enseñanza secundaria como obligatoria, efectuada el 16 de diciembre de 1992, así como de la polémica que generó entre los diversos partidos políticos durante las sesiones de debates.

Por último, el tercer apartado trata de algunas limitaciones de la reforma al artículo 3º. constitucional que señalaron diversos partidos políticos. Limitaciones que muestran que los cambios a la Constitución respondían a un proyecto económico-político del gobierno salinista y no, como se dijo, al propósito de ampliar la cobertura de la enseñanza secundaria ni a elevar la calidad de la

educación.

3.1 Reconocimiento legal de la participación de la Iglesia católica en la educación.

A partir de la década de los cuarenta, la Iglesia católica y el Estado mexicano establecieron una relación de mutua tolerancia cuyo punto de convergencia era el autoritarismo que permeaba ambas instituciones, y que sirvió para garantizar la estabilidad política y social del país.

Hasta la década de los setenta, las relaciones Estado-Iglesia se caracterizaron por su ambigüedad, es decir, que ni los límites de acción ni el contenido mismo de la relación habían sido claramente delimitados. La jerarquía católica no cuestionó el modelo de crecimiento económico impulsado por la burocracia política y se abstuvo de intervenir directamente en la vida política del país; por su parte, el gobierno toleró la injerencia de la Iglesia en la esfera educativa y su acción en otros campos.

Sin embargo, el carácter esencialmente armonioso de esta relación adquirió tintes más definidos entre 1982 y 1988. Poco a poco fue imponiéndose, tanto entre las autoridades civiles y eclesiásticas como entre partidos políticos y distintos sectores de la sociedad, la idea de que era necesario un cambio institucional.

En este periodo, la participación de sacerdotes, obispos y militantes católicos en política es más abierta y se entablan negociaciones cupulares entre el gobierno y la jerarquía católica respecto del estatus jurídico de la Iglesia.

La Iglesia no se ocupó únicamente de temas ligados con la moral o con sus propios intereses, sino que ahora buscó abrirse un espacio en la opinión pública y lograr una posición de liderazgo social a través de la orientación de la feligresía en cualquier asunto de interés público. De este modo, trató de fortalecer su posición en la sociedad como punto de apoyo en sus relaciones con el Estado.

El nuevo contexto social y político provocado por la grave crisis económica de 1982, fortaleció su exigencia de un cambio en la legislación que, desde 1917, regulaba sus relaciones con la autoridad política.

La aguda crisis económica, una política de reducción de la participación del Estado en la economía, así como del gasto social, propiciaron el descontento de muchos mexicanos. El peligro de la fragmentación o aún el conflicto social, probablemente, fue la causa de que el gobierno de Miguel de la Madrid permitiera la reactivación de la Iglesia católica, que era vista como factor de cohesión que podía contribuir a mantener la estabilidad social y política de la nación. Bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se formaliza la reactivación de la alta jerarquía católica en asuntos distintos de los estrictamente religiosos.

Según Salinas, el proyecto de modernización de México incluía el cambio de la legislación en materia religiosa, pues ésta había surgido como resultado de conflictos ya superados.

La iniciativa de reformas a la Constitución en materia religiosa fue presentada a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1991 y aprobada el 18 del mismo mes.

De acuerdo con las demandas de la jerarquía católica, las reformas a la Constitución otorgaron personalidad jurídica a las iglesias; establecieron que los ministros de culto podrán votar, se suprimió la prohibición de establecer órdenes monásticas, se reconoció la educación confesional, y se permitió al clero poseer y administrar bienes.

Para el cardenal Ernesto Corripio, el concepto “laico” que aparece en el artículo 3º. constitucional, debía ser reemplazado por el de “educación libre”, la cual en la concepción de la alta jerarquía católica significa “la educación religiosa reglamentada y protegida por la ley”¹

¹ Merino, Marcelo. “La Iglesia pretende una educación religiosa reglamentada”, en Uno más Uno, 8 de junio de 1992, p. 10.

Poco antes de que se discutieran en el Congreso las reformas constitucionales, se agudizó la presión de la jerarquía católica para inducir los cambios en el sentido por ella deseado. Así, para el obispo Luis Reynoso, debía terminarse con la imposición del modelo estatal en la educación. El Estado debe ser “subsidiario” cuando los padres no puedan o descuiden la educación de sus hijos. Propuso que cada parroquia o templo se convirtiese en un centro educativo a fin de cubrir las necesidades de instrucción de los mexicanos que no tienen acceso a ella.²

Los cambios aprobados en diciembre de 1991 por el Congreso no fueron totalmente satisfactorios para el alto clero católico. Las presiones para lograr esos cambios ocurrieron ahora con la reforma al artículo 3º. y la discusión para elaborar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El obispo Luis Reynoso pidió que en todas las escuelas, tanto privadas como públicas, se impartiera instrucción religiosa, “en forma libre, optativa pero abierta”. También solicitó espacios para la labor de evangelización de la Iglesia en prensa, radio y televisión, así como que a través del Pronasol se financiaran escuelas parroquiales destinadas a “ayudar a los pobres”.³

Según el diputado priista Manuel Jiménez, la Iglesia católica estaba excluida de participar y dar opiniones sobre la elaboración de la ley reglamentaria del artículo 130 y las reformas del artículo 3º., lo cual era una función exclusiva de los legisladores. Sin embargo, varios diputados priistas encargados de la propuesta de ley de su partido se reunieron en la delegación apostólica con varios miembros de la jerarquía católica. Entre ellos se encontraban Ortiz Arana y Girolamo Prigione.

La fracción V del artículo 9 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, permite a las iglesias participar en la constitución, administración,

² La Jornada, 18 de noviembre de 1991, p. 6.

³ La Jornada, 8 de enero de 1992, pp. 40 y 6.

sostenimiento y funcionamiento de asociaciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre y cuando no persigan fines de lucro.⁴

Si bien la Iglesia católica no obtuvo todos los cambios legales que deseaba, su nueva situación en el ámbito educativo quedó de manifiesto con motivo de la renovación de los libros de texto. Ramón Godínez Flores, secretario general del Episcopado, informó que la Secretaría de Educación Pública (SEP) envió al Congreso de Presidencia del Episcopado la convocatoria para el concurso de renovación de los contenidos de los 13 libros de texto gratuitos para primaria. Por su parte, el obispo de Zacatecas informó que Ernesto Zedillo le envió los libros de texto de historia, pidiéndole su opinión sobre ellos.⁵

Para el investigador de la UAM-Xochimilco, Guillermo Villaseñor, en la nueva legislación en materia educativa existe una grave contradicción, educar no significa únicamente la transmisión de conocimientos, sino también de valores, entonces, “en el momento que se permite impartir educación religiosa, así sea extraclases, se incurre en una educación no científica y sí fanática, opuesta al laicismo que la Constitución todavía profesa”⁶

Concretamente, del artículo 3º. se derogó la fracción IV, donde se impedía a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos, participar en los planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal.

En abril de 1992, el ejecutivo federal envió la iniciativa para reformar el artículo 3º. constitucional.

Pese a que no consiguió todo lo que esperaba en la nueva legislación, en materia educativa, la alta jerarquía eclesiástica salió fortalecida con los cambios. La nueva situación le ha permitido afianzar sus posiciones doctrinales y políticas, conservadoras y autoritarias, sobre los religiosos de menor grado y sobre su

⁴ Secretaría de Gobernación, “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público” en Diario Oficial de la Federación, p. 39

⁵ La Jornada, 2 de febrero de 1992, pp. 52 y 16.

⁶ Campa, Homero. “Las reformas al artículo tercero, contradictorias en las referencias a laicismo y gratuidad”, en Proceso, núm. 802, p. 22.

feligresía. Además, se ha incrementado su intolerancia hacia las otras iglesias, lo que demuestra su resistencia a aceptar la pluralidad ideológica de la sociedad.

3.2 El debate en torno a la reforma al art. 3º. constitucional

El 18 de noviembre de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa de reformas al artículo 3º. constitucional. La referente a la que estipulaba la enseñanza secundaria como obligatoria decía: “El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite”.⁷ Durante las sesiones, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación coincidieron en modificar la sintaxis, pues tal interpretación gramatical podría dar lugar a afirmar que el Estado quedaría obligado únicamente con quien realizara gestiones previas para recibir educación en esos niveles; de manera que el primer párrafo del citado artículo quedó así: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias”.⁸

De acuerdo al secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, la enmienda constitucional que establece la obligatoriedad de la enseñanza secundaria permitiría ampliar la cobertura y la procuración de calidad en los servicios educativos.⁹ Sin embargo, el hecho de que el gobierno federal no haya diseñado los mecanismos para, por una parte, asegurar la inserción de los egresados de la primaria en la educación secundaria y, por otra, para asegurar la

⁷ Diario de los Debates, 14 de diciembre de 1992, pp. 2032-2033.

⁸ La aprobación a las reformas al artículo 3º y las referidas a la educación del artículo 31 constitucional se efectuaron el 16 de diciembre del mismo año, con 427 votos a favor y 12 en contra. La Jornada, 17 de diciembre de 1992, p. 17.

Según el PAN, las razones por las que votó a favor del dictamen general son: a) “Se ha retirado el estado de indefensión en el que se encontraban los particulares que participan en la educación”; b) “Se hace extensiva la obligatoriedad de la educación hasta la secundaria, aunque sabemos que ni el Gobierno (sic) tiene actualmente la capacidad para proporcionarla, ni las condiciones socioeconómicas de la sociedad, permitirán a todos los niños cursar hasta la secundaria. Es positivo el sentido de la reforma a la norma constitucional. Quedará por muchos años como un deseo, pero en fin, como un buen deseo”. Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2321. Sin embargo, el diputado panista Francisco Javier Salazar Sáenz señaló que “...nuestro partido votará en contra de varios aspectos en lo particular, sobre todo en lo referente a la falta de libertad educativa, al no reconocimiento de los derechos de los padres de familia, a la falta de incentivos para la mayor participación de los diferentes actores en el proceso educativo y sobre la falta de educación moral”. Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2321.

⁹ La Jornada, 3 de noviembre de 1992, p. 17.

permanencia y terminación de los jóvenes que concluyan dicho nivel hace pensar que tal medida respondía más bien a que la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y Estados Unidos se diera en un nivel más equilibrado. Esto se hizo patente cuando, en la segunda lectura al dictamen, el diputado del Partido Popular Socialista (PPS), Agustín Basave Benítez, dijo: “¿Cómo acceder a la era de la globalización y de la competencia con un país de primaria? Trátase, pues, nada menos que de un imperativo de justicia y de supervivencia nacional”.¹⁰ En este mismo sentido, Guevara Niebla señaló que lo que quería el presidente con hacer obligatoria la secundaria “es no dejarnos tan desprotegidos ante los esquemas educativos de los países avanzados; si ellos tiene escolaridades de doce y catorce años, lo que el presidente desea es dar un jalón a nueve años de obligatoriedad, que todavía nos dejan en desventaja”. Sin embargo, reconoció que no hay recursos para ofrecer esa escolaridad “pero eso se convierte en una meta nacional por alcanzar y todo el sistema educativo, todos los esfuerzos sociales, se van a reorientar para lograr esa meta”.¹¹

Sin embargo, la educación secundaria se declaró obligatoria al poco tiempo de haberse decretado la transferencia del sistema y servicios educativos a los estados; sin haberse realizado una evaluación de aquellos elementos que intervienen en el proceso educativo: profesores, estudiantes, trabajadores y autoridades, y sin trazar compromisos no sólo en materia presupuestaria, sino medidas que aseguraran una equidad educativa, entendida como la igualdad de oportunidades no sólo de acceso, sino de una distribución adecuada de las posibilidades de obtener educación de calidad.

Según un estudio de 1991, la obligatoriedad de la enseñanza secundaria implicaba, en ese momento, la incorporación adicional de más de 4 millones de niños, pues de 8 millones 327 mil en edad de cursar la secundaria, sólo lo hacían 4 millones 266 mil. Sin embargo, tenemos que la matrícula de la enseñanza

¹⁰ Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2299.

¹¹ Latapí, Pablo. “Diálogo sobre la secundaria obligatoria”, en Proceso, núm. 813, 1 de junio de 1992, pp. 36-37.

secundaria que había crecido ininterrumpidamente hasta el ciclo escolar 1988-1989 (cuando alcanzó la cifra de 4 millones 355 mil 334 alumnos) inició a partir de ese momento una caída hasta llegar a 4 millones 160 mil 692 alumnos en 1992. Y aunque en 1993, un año después de haberse instrumentado la descentralización educativa, la matrícula subió a 4 millones 203 mil 98 alumnos, ésta se mantuvo distante del nivel que alcanzó en el ciclo 1988-1989 (ver tabla 1)

TABLA 1
MATRÍCULA ESCOLAR NIVEL SECUNDARIA

Ciclo	Matrícula
1980-1981	3 033 856
1981-1982	3 348 802
1982-1983	3 583 317
1983-1984	3 841 673
1984-1985	3 969 114
1985-1986	4 179 466
1986-1987	4 294 596
1987-1988	4 347 257
1988-1989	4 355 334
1989-1990	4 267 156
1990-1991	4 190 190
1991-1992	4 160 692
1992-1993	4 203 098
1993-1994	4 341 924

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1994, p.130.

Dicha reforma implicaba también el compromiso de los gobiernos de las entidades federativas de incorporar a sus programas de gobierno los recursos suficientes, materiales y humanos para cumplir con tal objetivo¹² pese a que, de acuerdo a un estudio de Carmen Velázquez y Rosario Gutiérrez, en el momento de decretarse la descentralización educativa y la obligatoriedad de la educación secundaria, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro y Tamaulipas no contaban con

¹² Jesús Saravía Ordóñez. *Diario de los Debates*, 16 de diciembre de 1992, p. 2323.

un sistema estatal estructurado para la enseñanza secundaria, fenómeno que podría profundizar aún más las diferencias entre las diversas entidades federativas.

Otro de los elementos no contemplados en la implantación de dicha medida fue el relativo al presupuesto. Durante la segunda sesión de debates, Eloy Cantú Segovia, diputado priista, dijo que de 1988 a 1992 el presupuesto destinado a educación había crecido en términos reales y agregó "... con las reformas constitucionales que estamos discutiendo habrá, sin duda alguna, más apoyo en el gasto educativo del Gobierno Federal, sin duda llegaremos al 100% en la administración del presidente Salinas".¹³ Sin embargo, lo que realmente se presentó fue una caída drástica del presupuesto destinado a la enseñanza secundaria a partir del año de la aprobación de la enmienda al tercero constitucional. La tasa de crecimiento de dicho presupuesto se comportó en forma ascendente de 1988 hasta 1992 cuando la tasa de crecimiento llegó al 21.3%; pero a partir de ese año aquélla presentó una caída drástica hasta llegar a -86.4% en 1994 (ver cuadro 1).

¹³ Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2374.

CUADRO 1

Presupuesto ejercido a nivel secundaria, 1988-1995 (miles de pesos)			
(1988=100)			
Año	Gasto educativo (corrientes)	Gasto educativo (constantes)	Variación real % (tasa de crecimiento)
1988	1 509 204	1 509 204	N:A.
1989	1 955 919	1 553 550	2.9
1990	2 820 738	1 730 514	11.4
1991	3 918 236	1 976 910	14.2
1992	5 446 705	2 398 373	21.3
1993	6 900 863	2 763 662	15.2
1994	1 004 881	375 096	-86.4
1995	1 465 785	401 409	7.0

Fuente : Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1996, p. 87.

Nota: N.A. = No aplicable.

Además, como señaló el diputado perredista, Jesús Martín del Campo, “en términos del gasto federal, se requeriría duplicar el presupuesto destinado a este nivel, para contar al menos con las escuelas y los maestros suficientes para concretar (este objetivo)”.¹⁴

La argumentación que utilizó la diputación priista durante las sesiones para ganarse el voto favorable a la enmienda constitucional fue de que: “Si declarar obligatoria la educación primaria contribuyó a elevar la matrícula en este nivel de la enseñanza, con mayor razón la reforma que analizamos estimulará la

¹⁴ Según Jesús Martín del Campo, diputado en ese momento por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) “La educación secundaria ha sido (...) uno de los niveles más abandonados a pesar del crecimiento del sistema educativo en los últimos años, sobre todo con la participación estatal; hacen falta escuelas, maestros, aulas, talleres, laboratorios, materiales y libros de texto adecuados y gratuitos”. Ibid., pp. 2316-2317.

ampliación de la escolaridad nacional ...".¹⁵ En ese mismo tenor se pronunció el entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, al señalar que cuando se estableció la enseñanza primaria como obligatoria "el país estaba lejos de alcanzar el acceso generalizado a ese ciclo". Ahora, al igual que en ese momento, se espera que la enmienda constitucional impulse la expansión de la cobertura y la procuración de calidad en los servicios educativos.¹⁶ Sin embargo, recordemos que Benito Juárez estableció la obligatoriedad de la educación primaria después de la victoria de las armas republicanas.¹⁷ A casi 100 años de haberse decretado la obligatoriedad de la enseñanza primaria tenemos que para 1990 había en el país 6 millones de analfabetas, 20 millones de adultos sin concluir la enseñanza primaria y más de 16 millones sin concluir la secundaria;¹⁸ para 1993 el índice de reprobación es de 8.3%, y el de deserción 4.1%; mientras que la absorción de la secundaria fue de 83.8%, porcentaje del que sólo concluyó la enseñanza secundaria el 76.4%.¹⁹

Aun cuando, en lo general, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) votó a favor del dictamen, aquél señaló que "hacer obligatoria la educación secundaria en el texto de la Constitución no garantiza por sí mismo que los mexicanos tengan acceso inmediato a ese nivel, ni mucho menos que se logre la calidad educativa que merecen".²⁰ Jesús Martín del Campo, diputado del PRD, señaló que para que se alcance esta meta son necesarias una serie de medidas, tales como: la creación de un ciclo básico formativo,²¹ superar las condiciones que han hecho selectivo el acceso y la permanencia en nuestro sistema educativo, así

¹⁵ Ibid., p. 2323.

¹⁶ La Jornada, 3 de noviembre de 1992, p. 17.

¹⁷ La Ley de 1867 proponía la unificación de la instrucción primaria, a la vez que consideraba a ésta obligatoria y gratuita. Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes (coordinadores). Historia de la educación pública en México, p. 32.

¹⁸ Francisco Javier Salazar Sáenz, del Partido Acción Nacional. Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2318.

¹⁹ Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1996-1997, pp. 215 y 234.

²⁰ Así lo señaló José de Jesús Martín del Campo, diputado del PRD. Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2313.

²¹ Según Jesús Martín del Campo el ciclo básico formativo consistiría en una vinculación entre preescolar, primaria y secundaria, fundiéndola de una coherencia curricular y pedagógica. Ibid., p. 2315.

como las que determinan un bajo aprovechamiento escolar de la mayoría de la población;²² y elevar el presupuesto destinado al ámbito educativo.

Respecto al último punto, la fracción del PRD propuso establecer un porcentaje mínimo del Producto Interno Bruto (PIB) destinado al rubro educativo pues, según él, de no ser así no existe ninguna garantía de que los recursos sean suficientes para cubrir la demanda nacional en educación. El monto propuesto por el PRD es del 8% del PIB, tal como lo recomienda la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas.

Cabe señalar que esta propuesta generó gran controversia. El Partido de la Revolución Institucional (PRI), a través de Miguel González Avelar, manifestó que tal medida no era viable porque el PIB “es una magnitud que se integra con bienes y servicios, muchos de los cuales están fuera del control del Gobierno y desde luego fuera del presupuesto”.²³ En todo caso, dijo Avelar, la propuesta sería establecer una proporción del presupuesto nacional, que es lo que el gobierno maneja realmente.

Por su parte, el diputado perredista, Jorge Alfonso Calderón Salazar, hizo mención de la drástica caída del presupuesto (del 3.5% del gasto educativo dentro del PIB de 1982, pasó a 2.5% para 1988), fenómeno que lo atribuye a la “facultad discrecional” con que cuenta el gobierno federal para determinar el monto del presupuesto; argumento que cuestionó el diputado priista Eloy Cantú Segovia, quien dijo que es la Cámara de Diputados quien tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de que son los tres órganos de Gobierno: Federación, Estado y Municipios, quienes participan en el gasto educativo.

²² Ibid, p. 2313.

²³ Ibid., p. 2372.

Respecto a lo que dijo el diputado Eloy Cantú Segovia, en el sentido de que no hay facultad discrecional por parte del Ejecutivo Federal, el perredista Jorge Alonso Calderón respondió que si bien esa facultad es un mecanismo que no está en la Constitución, sí es una de las prácticas de un partido de Estado, partido, que por tener mayoría en el Legislativo, le permite al presidente la aprobación casi automática de las leyes que éste presenta a la Cámara de Diputados.²⁴

Además de estas inconsistencias de las propuestas a la reformas al art. 3º constitucional, los partidos políticos señalaron una serie de aspectos que no consideraba la propuesta del ejecutivo federal.

3.3 Limitaciones de la reforma al art. 3º constitucional.

Si los objetivos de las reformas al artículo 3º. constitucional eran, como dijo el gobierno federal y el secretario de Educación Pública, impulsar la expansión de la cobertura y la procuración de calidad en los servicios educativos, aquellos se vieron menguados al ignorar la educación de algunos sectores sociales como los indígenas y discapacitados, entre otros, así como de algunos niveles que son parte del sistema educativo como la educación normal, media superior y superior.

El apartado bajo el cual podrían ceñirse los lineamientos que normaran la educación de los sectores y niveles antes mencionados es la fracción V del art. 3º constitucional, que a la letra dice: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”.²⁵ Como puede apreciarse, en este apartado se especifica en forma clara

²⁴ Ibid., p. 2375.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 5.

el compromiso por parte del Estado de impartir educación básica, cosa que no sucede con las demás modalidades y niveles, de los que sólo dice que "...el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos". Sin embargo, como señalaron algunos partidos, el hecho de que la constitución establece que el Estado va a promover otros tipos y modalidades de educación no quiere decir que hay un compromiso del Estado para atenderlos, pues como señaló el diputado Hildebrando Gaytán Márquez, del Partido Popular Socialista (PPS), promover -según el diccionario- es "iniciar o adelantar una cosa, procurando su logro", pero -señala Gaytán- "no está con estos términos garantizando que los actuales subsistemas y niveles del sistema educativo va a continuar impartiendo el Estado, va a continuar financiándolos, va a continuar organizando la educación en estos niveles y modalidades".²⁶

En este sentido, a continuación se presentan, a grosso modo, las posturas que defendieron algunos partidos políticos.

En lo que se refiere a la educación indígena, el diputado del grupo independiente, Javier Centeno señaló que la reforma no contempló al pueblo de México como una sociedad pluriétnica. En este mismo sentido se pronunciaron algunos partidos. Demetrio Hernández Pérez, diputado del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), apuntó que el marco jurídico debía contemplar la especificidad de este tipo de educación pues -según él-, no es posible uniformarla con la educación para obreros y campesinos. Demetrio Hernández señaló que si bien ya se había reglamentado el art. 4º constitucional acerca de los derechos de los grupos étnicos, lo más congruente sería especificar constitucionalmente las características y condiciones de la educación indígena. Recordó que en 1989 su partido había presentado una iniciativa para adicionar una fracción X que incorporara tanto la obligación estatal en esta materia, como

²⁶ Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, pp. 2301-2302.

las características biculturales y bilingües, la formación de los educadores y el papel de las mismas etnias en el diseño de los contenidos educativos.²⁷

En este mismo sentido, el PFCRN propuso que en la Constitución se estipulara el que a las etnias se les impartiera educación secundaria en su propio idioma.²⁸

Además, Demetrio Hernández señaló que la propuesta del ejecutivo federal no contemplaba la educación de los adultos y de los discapacitados, así como el compromiso del Estado de impartir educación en otros niveles. En este mismo sentido se pronunció el diputado Hildebrando Gaytán Márquez, del Partido Popular Socialista (PPS), al señalar que “a excepción de la escuela básica en los subsistemas de preescolar, primaria y secundaria en los que se obliga el Estado a impartir la educación, los demás niveles quedan desprotegidos, no hay ese compromiso del Estado, esa obligación de continuar impartiendo educación en estos niveles”.²⁹

Aun cuando el art. 39 de la Ley General de Educación señala que el sistema educativo nacional comprende la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos,³⁰ en el artículo 3º constitucional no existe ninguna fracción que señale los lineamientos bajo los cuales será impartida la educación para estos sectores.

²⁷ Ibid., p. 2338.

²⁸ Ibid., p. 2312.

²⁹ Hildebrando Gaytán señaló que la falta de compromiso por parte del Estado para impartir los niveles subsiguientes a la educación secundaria y la “modificación que se hace con las escuelas particulares, donde se retira la facultad del Estado de negar o revocar la autorización para el funcionamiento de estos planteles”, son las razones por las que su partido, el PPS, votó en contra del dictamen. De acuerdo a Gaytán, un Estado que renuncia a la educación o de la “formación de la conciencia de los mexicanos en el conocimiento de la historia, en el conocimiento de sus problemas nacionales para poderlos solucionar en beneficio del pueblo es realmente trastocar una función del Estado democrático y republicano”. Ibid., pp. 2301-2302.

³⁰ Art. 39. Ley General de Educación, p. 48. De acuerdo a Martín del Campo, diputado del PRD, la reforma a la Ley General de Educación ...se hizo no sólo con el objetivo de hacer compatible el ordenamiento secundario con las recientes reformas al artículo tercero constitucional, sino para llevar a la legislación el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, donde ya se había abordado el tema de la descentralización educativa. La Jornada, 3 de julio de 1993, pp. 1-16.

Otro de los puntos donde el PPS manifestó su inconformidad fue el relativo a la educación normal. El PPS señaló la incongruencia de estipular en el artículo 3o. constitucional el compromiso por parte del Estado de impartir, y con carácter obligatorio, la educación primaria y secundaria, pero sin adquirir el mismo compromiso con la educación normal. A lo que dijo: “¿Qué seguramente se va a seguir impartiendo la educación normal? Seguramente. Pero ¿en qué proporción se le va a dar el auge a la escuela normal particular en contra de la normal pública, una vez que todo esto queda en una laguna en el texto del artículo 3º.?”³¹ En todo caso, según el PPS, el trasfondo de la reforma es “dejarle a la escuela particular los espacios en que el Estado no se compromete a solventar, lo que representa un grave error, pues la educación es una garantía social... Y como garantía social, la educación, requiere de la intervención del Estado, ¿en qué? En todo, en la organización del sistema educativo, en la impartición, el sostenimiento de los planteles en todos los niveles del propio sistema educativo”.³² Más aún, se trata de dejar la educación superior, la educación de tipo medio superior o la normal en manos de los particulares y de que el Estado sólo establezca alguna normatividad, pero no de tener bajo su control los planteles.³³

Resumiendo, podemos decir que la decisión, por parte del ejecutivo federal, de decretar la enseñanza secundaria como obligatoria respondía a una presión internacional para que se nos considerara como un socio comercial moderno; de no ser así, aquél hubiera implementado una serie de medidas que tendieran a ampliar la cobertura de la enseñanza secundaria, así como elevar el nivel de calidad de la misma, que supuestamente era lo que se pretendía. Para ello era necesario, en primer lugar, diseñar políticas que aseguraran la incorporación a la secundaria de todos aquellos jóvenes que concluyeran su enseñanza primaria y, después, asegurar la conclusión de los estudios de enseñanza secundaria. Pero

³¹ Diario de los Debates, 16 de diciembre de 1992, p. 2302.

³² Ibid., pp. 2302-2303.

³³ Ibid., p. 2303.

al mismo tiempo estas medidas implicaban otras, tales como incrementar el número de profesores de tal manera que se cubriera la matrícula que se suponía debía existir, así como el número de escuelas. Todas estas medidas no podían llevarse a cabo sin un incremento al presupuesto, y como pudo verse en el desarrollo del trabajo, no sólo no aumentó sino que se presentó una disminución de él.

CONCLUSIÓN

La consolidación de la educación nacional (impartición de los mismos planes y programas de estudio para todo el país ; moderación de la postura de la Iglesia católica en el ámbito educativo y la aceptación del mestizaje como fundamento de la nacionalidad), lograda a fines de la década de los 40 no garantizó la prosecución de un solo proyecto educativo. Éste era determinado por el énfasis otorgado por el gobierno en turno a uno u otro aspecto de la educación. A pesar de ello, por varias décadas, la expansión de la educación -medida en términos cuantitativos- se mantuvo constante.

En la década de los 80, con el arribo de una nueva clase política y debido a la crisis financiera de 1982 se rompe lo que Fuentes Molinar llamó “las líneas de continuidad”. Así, a partir de entonces empieza a presentarse el fenómeno del estancamiento de la matrícula en todos los niveles, aunque en diferente proporción.

En forma paralela a aquel suceso, el gobierno de Miguel de la Madrid, como parte de la reforma del Estado, diseñó un proyecto de descentralización de la educación que no prosperó. No fue sino hasta 1992, bajo el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica cuando se implementó la llamada “modernización educativa”. Los ejes centrales de dicho acuerdo son: la reorganización del sistema educativo -que no es otra cosa que la descentralización de aquél-; la Carrera Magisterial y la reformulación de los contenidos y materiales educativos. En su momento, cada uno de estos elementos han sido cuestionados por diversos investigadores, críticas que muestran que el verdadero objetivo de las reformas educativas era adecuar el sistema educativo a las necesidades del nuevo proyecto económico, y no tanto elevar la calidad la educación, como había señalado el gobierno federal.

1) La reorganización del sistema educativo fue puesta en marcha sin que el gobierno federal haya realizado un estudio previo que mostrara la estructura organizativa, administrativa y técnico-pedagógica de cada una de las entidades federativas, lo que hubiera permitido conocer la capacidad de cada gobierno para atender, en forma satisfactoria, los establecimientos educativos que pasarían a su jurisdicción. Fue así como, a la hora de darse la descentralización, once entidades de la República: _Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas no contaban con un sistema estatal estructurado para la enseñanza primaria. A nivel secundaria este problema lo padecían Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro y Tamaulipas. El hecho de carecer de un sistema estructurado significaba que los gobiernos estatales no contaban con los recursos financieros ni humanos para asumir la descentralización y ni, siquiera, con la experiencia administrativa para emprender dicho proceso, lo que se traduce en la agudización del rezago educativo en estas entidades.

Otro problema que se ha acentuado con el proceso de descentralización es el relacionado con el rezago de la matrícula en algunos estados, fenómeno que incide directamente en la disparidad regional en materia educativa. A pesar de que poco después de haberse implementado aquel proceso hubo una ligera recuperación de la matrícula a nivel nacional, en varias entidades persistió el descenso de aquélla, tal es el caso de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Veracruz y el Distrito Federal. En 1992, a nivel secundaria, la matrícula era de 4 millones 160 mil 692 alumnos; y para 1993, un año después de haberse instrumentado la descentralización, la matrícula subió a 4 millones 203 mil 98 alumnos. Sin embargo, a pesar de dicho aumento, la matrícula se mantuvo distante del nivel que alcanzó en el ciclo 1988-1989, 4 millones 355 mil 334 alumnos.

Otro aspecto no considerado para la puesta en marcha de la descentralización es el relacionado con la reglamentación financiera en materia

educativa que debiera regir en cada estado. En la forma en que se implementó la desconcentración, la asignación de recursos se dejó a la consideración de los gobiernos estatales lo que, de acuerdo al profesor Rodrigo Morales, representaba un peligro para el rezago educativo y la disparidad regional en dicha materia.

2) Carrera Magisterial. Una de las medidas que, según el gobierno federal, incidirían favorablemente en la calidad de la educación era la implantación de la carrera magisterial. Según el ANMEB, los objetivos de la Carrera Magisterial eran, entre otros “elevar la calidad de la educación (y) ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad y dedicación”. Sin embargo, el haber condicionado la adscripción a la Carrera Magisterial con requisitos que imposibilitaban el acceso de la mayor parte de los profesores (el contar con nombramiento definitivo o provisional) originó, por ejemplo, que fueran pocos los maestros lo que gozaran de sus prerrogativas. Así, por ejemplo, en 1993, de los 56 mil profesores que laboraban en el Distrito Federal, sólo 36 mil estaban en condiciones de competir por ingresar a ella, sin considerar el nivel al que pudieran acceder.

Respecto a la percepción salarial, tenemos que entre la categoría más baja (A), y la más alta (E) hay una diferencia de 197.2 por ciento, a la que se puede llegar con 16 años de ejercicio. Sin embargo, como ha señalado la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), se puede obtener un mayor ingreso, y para todos los trabajadores de la educación, a través de los movimientos sindicales, como los que se dieron entre 1989 y 1992, por los cuales se obtuvo un aumento salarial de 155 por ciento. Como ha indicado la CNTE, la implantación de la Carrera Magisterial respondía más bien a justificar la política salarial de acuerdo al mérito, propia del modelo neoliberal.

3) Reformulación de contenidos y materiales educativos. Se suponía que ésta entraría en vigor a partir de septiembre de 1992 y que se concretaría en el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Sin embargo, debido a que dicho programa presentó varias irregularidades el gobierno federal dio marcha atrás en 1993. Algunas de las anomalías fueron la

demora para que los maestros conocieran su contenido ; la capacitación que recibió el magisterio sobre el Programa Emergente no fue cabal ni completa, como reconoció Alfonso Rangel Guerra, coordinador de dicho programa ; además, su contenido apelaba más a la memorización y a las habilidades que al factor reflexivo.

En cuanto a los libros de historia para los tres últimos grados, cuya modificación formaba parte de la reforma impulsada por el ANMEB, generaron una fuerte polémica tanto en su proceso de edición e impresión, como por su contenido y tendencia ideológica.

Con el procedimiento de edición de los libros de historia no sólo se privilegió a la Editorial Santillana - a la que se le relacionó con Héctor Aguilar Camín- sino que además se usurparon las facultades del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la SEP, órgano responsable de la preparación y diseño del libro de texto gratuito.

En cuanto a su contenido, los libros de texto incurrieron en errores y omisiones históricas. Más allá de estas carencias, distintos historiadores y analistas políticos coincidieron en señalar que en dichos textos había una reinterpretación de la historia, cuyo objetivo era legitimar los cambios que el gobierno salinista introdujo en los ámbitos económico y político. En dicha tarea jugó un papel importante el Grupo Nexos; primero, al ser dos de sus principales integrantes, Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín, los coordinadores y redactores de los libros de texto y, segundo, al salir - como grupo- a la defensa de dichos texto y de las reformas al sistema educativo en general.

Como pudo observarse a través del presente trabajo, las reformas al sistema educativo fueron limitadas : la descentralización ratificó el derecho del ejecutivo federal de elaborar los planes y programas de estudio a nivel nacional además de deslindar a aquél de la obligación de financiar la educación de las entidades federativas. Con los nuevos planes y programas de estudio se enfatiza la impartición de conocimientos básicos como la lectura, la escritura, la historia y

las matemáticas pero planteadas como habilidades, careciendo del factor reflexivo ; mientras que los libros de historia, además de no considerar hechos trascendentes y de padecer de errores historiográficos, manipularon la interpretación de los hechos históricos a fin de legitimar las políticas del gobierno.

Más allá de estos cambios, la solución de problemas estructurales que influyen directamente en el sistema educativo, tales como la falta de servicios de primaria completa en zonas rurales, así como factores de tipo socioeconómico no fueron considerados ni en el ANMEB, ni en las reformas implementadas a los distintos ordenamientos legales en materia educativa.

Bibliografía

- Arce Gurza, Francisco. "En busca de una educación revolucionaria" en Vázquez, Josefina Z. Ensayos sobre la historia de la educación en México, 2ª ed., El Colegio de México, México, 1985, pp. 145-187.
- Camp, Roderic A. Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX, tr. del inglés de Eduardo L. Suárez, F.C.E., México, 1988, 320 pp.
- Careaga, Gabriel. Los intelectuales y la política en México, Extemporáneos, México, 1971, 139 pp.
- Conalte, Hacia un nuevo modelo educativo, SEP, México, 1991, pp. 105-118.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Alco, México, 1994, pp. 5-7.
- Fuentes Molinar, Olac. "El Estado y la educación pública en los años ochenta", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y otros. El nuevo Estado mexicano, t. IV, Nueva Imagen, México, 1992, pp.67-97.
- Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino", en Historia general de México, t. 2, El Colegio de México, México, 1986, 1ª reimpresión, pp. 1183-1271.
- Monsiváis, Carlos. "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX", en Historia general de México, t. 2, El Colegio de México, México, 1986, 1ª reimpresión, pp. 1375-1548.
- SEP. Mi libro de historia de México. Quinto grado. Educación primaria, SEP, México, 1992, 159 pp.
- Solana, Fernando y Raúl Cardiel Reyes (coords.) Historia de la educación pública en México, SEP-FCE, México, 1992, pp. 11-82.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1808-1991, decimosexta ed., Porrúa, México, 1991, XXIV + 1102 pp.
- Valdés Ugalde, Francisco. "Empresarios, estabilidad y democracia en México: 1880-1982. Un ensayo de interpretación", en México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982, CIDE-Ediciones El Caballito, México, 1988, pp. 167-258.
- Vázquez, Josefina Z. Nacionalismo y educación en México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 1979, 1ª reimpresión, 313 pp.

Hemerografía

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, supl. de El Financiero, 19 de mayo de 1992, pp. 26-29.

Aguilar Camín, Héctor. "El contexto de los textos", en Nexos, vol. XV, núm. 178, México, 1992, pp. 33-37.

Barros, Cristina. "Modernización educativa, 1989-1994", en La Jornada, 13 de septiembre de 1990, p. 13.

-----"¿Modernización educativa?", en La Jornada, 1 de noviembre de 1991, p. 8.

Cámara de diputados. "Dictámenes de primera lectura. Artículos 3º. Y 31 constitucionales", en Diario de los Debates, México, 16 de diciembre de 1992, pp. 2027-2430.

Camp, Roderic. "Las élites mexicanas. Las élites políticas: retrato mínimo", tr. Del inglés de Gabriela Castillo, en Vuelta, núm. 139, México, junio de 1988, pp. 40-43.

Campa, Homero. "Las reformas al artículo tercero, contradictorias en las referencias a laicismo y gratuidad", en Proceso, núm. 802, México, 16 de marzo de 1992, p. 22.

Guevara Niebla, Gilberto. "Educación: la catástrofe silenciosa", en La Jornada, 22 de mayo de 1992, p. 11.

-----"Nuevos planes de estudio de la SEP", en La Jornada, 25 de julio de 1990, p. 9.

-----"Por qué no se ha dado la descentralización educativa", en La Jornada, 27 de junio de 1990, p. 7.

INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1993, 732 pp.

- Latapí, Pablo. "Diálogo sobre la secundaria obligatoria", en Proceso, núm. 813, 1 de junio de 1992, pp. 36-37.
- Leonardo R., Patricia de. "Primaria: diagnósticos y alternativas", en Topodrilo, núm. 21, UAM-I., México, s/f., pp. 19-25.
- Manrique, Jorge A. "Libros de texto gratuitos", en La Jornada, 8 de enero de 1992, p. 34.
- Martín del Campo, José de Jesús. "Apenas se anuncia", en Motivos, vol. 1, núm. 44, México, 25 de mayo de 1992, pp. 15-16.
- Martínez, Sanjuana y Alberto Aguirre. "Editorial Santillana: reseña de una concesión multimillonaria", en Proceso, núm. 827, México, 7 de septiembre de 1992, pp. 8-9.
- Merino, Marcelo. "La iglesia pretende una educación religiosa reglamentada", en Uno más Uno, 8 de junio de 1992, p. 10.
- Ochoa Sandy, Gerardo. "Coloquio: las relaciones de los intelectuales con el poder", en Proceso, núm. 799, México, 24 de febrero de 1992, pp. 52-53.
- Ortega, Leove. "¡Cuidado con los programas emergentes!", en Trabajo docente, núm. 1, CNTE, México, julio de 1992, pp. 5-8.
- Paz, Octavio. "Los libros de texto en su contexto", en Vuelta, núm. 191, México, octubre de 1992, pp. 31-33.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, supl. de La Jornada, 1 de junio de 1989, pp. I-III y XXIV-XXV.
- Reveles, José y Manuel Moreno. "Ernesto Zedillo, entre logros políticos y reveses en materia educativa", en El Financiero, 24 de octubre de 1993, p. 21.
- Rodríguez Garza, Francisco. "Reflexiones en torno al pensamiento político latinoamericano", en Teoría y política, núm. 9, México, enero-marzo de 1983, pp. 35-68.
- Secretaría de Educación Pública. "Ley General de Educación", en Diario Oficial de la Federación, México, 1993, pp. 42-56.
- Informe de labores 1996-1997, 2ª ed, México, 10 de octubre de 1997, pp. 215 y 234.

Secretaría de Gobernación. "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", en Diario Oficial de la Federación, México, 1992, pp. 38-44.

Velázquez, Ma. del Carmen y Rosario Gutiérrez. "Modernización y descentralización educativa", en Estrategia, núm. 109, México, enero-febrero de 1993, pp. 63-69.

Villamil Rodríguez, Jenaro. "Un único héroe: la presidencia de la República", en El Financiero, 25 de septiembre de 1992, p. 54.