

Los maestros de Educación Básica en la planeación educativa del gobierno federal

José Bonifacio Barba Casillas¹

RESUMEN

Este artículo presenta la visión del gobierno federal sobre los maestros de educación básica como actores de la política educativa. Por medio del análisis de las secciones dedicadas a los maestros y su formación en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas de Educación del gobierno federal, desde el presidente José López Portillo hasta Felipe Calderón, se identifica la cuestión de la calidad de la educación y la exigencia que se deriva para la reforma de la formación inicial y continua del profesorado. El análisis descriptivo de la evolución de la planeación y programación educativas permite concluir que la construcción de la política de formación de maestros es un largo camino y que sobre la base del reconocimiento de la necesidad de mejorar la calidad de la educación, la continuidad del propósito de innovar la formación docente indica que la implementación de las políticas enfrenta limitaciones de diverso carácter.

ABSTRACT

This article is a brief overview of the basic education teachers' role as important actors in the

Palabras clave: Maestros de Educación Básica, gobierno federal, política educativa, planes de desarrollo, programas de educación y formación docente.

Key words: Teachers Basic Education, federal government, educational policy, development plans, educational programs, teacher education.

Recibido: 21 de noviembre de 2008, aceptado: 9 de marzo de 2009

¹ Departamento de Educación, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Aguascalientes, jbarba@correo.uaa.mx.

Mexican educational policy according to the perception of the federal government. Through the analysis of the section dedicated to the teachers' corpus within the *Planes Nacionales de Desarrollo* and the *Programas Nacionales de Educación* of the federal government, from José López Portillo to Felipe Calderón, it is possible to identify the central problem of the quality of education and the necessity of a reform on teachers' initial and continuous training. The analytic description of educational planning of the teachers' training field, allows to conclude that the design of that course of action is a permanent matter of work. The acknowledgement concerning the need of a meaningful improvement in the quality of education and the continuity of the purpose on teachers' training innovation, are two important evidences that policy implementation confront difficulties of diverse nature.

INTRODUCCIÓN

Con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) culminó una etapa renovadora de la política federal de formación de los docentes de Educación Básica. En la formación inicial se dio continuidad al Programa de Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), y respecto a la formación de los docentes en servicio el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNap) innovó su enfoque y estructura. Ambos programas se originaron en el gobierno de Ernesto Zedillo.

El proceso de elaboración y de institucionalización de las políticas sobre la formación de los docentes está relacionado con dos aspectos importantes de la realidad mexicana que no pue-

den ignorarse, ya que estructuran el contexto de aquellas y ayudan a su comprensión y valoración. El primer aspecto está constituido por la política federal para la Educación Básica

y el papel que se asigna en ella a los maestros encargados de ofrecerla. El segundo está formado por un largo proceso de cambio iniciado a raíz de la crisis del Normalismo diagnosticada en los años setenta del siglo XX. En ese ámbito de la acción, muchas declaraciones gubernamentales así como trabajos de investigación de las últimas décadas sobre la calidad de la Educación Básica, apuntan hacia la figura del maestro cuestionando la adecuación de su formación, identidad en la administración estatal, profesionalidad así como su función en el sistema educativo.

La política de formación docente es una atribución del gobierno federal y, por ello, tiene un rasgo centralizador que en algunos de sus efectos es inadecuado. El maestro realiza su trabajo en un entorno social y en una comunidad concretos y se le presentan conflictos entre el reconocimiento jurídico y programático de su papel en el plano federal –varios de cuyos componentes se expresan también en el plano de las entidades federativas– y la valoración social de su papel individual y gremial, en la medida en que su labor y la actividad escolar general tienen carencias en la pertinencia y relevancia. Esta situación se ha expresado durante los últimos decenios como un reto de creciente importancia para la política educacional en general y para la innovación de la práctica docente y la gestión en las escuelas en particular. A los elementos anteriores se une otro. En México y en muchos países existe un fuerte acuerdo en que la mejora de la educación tiene uno de sus fundamentos en la calidad profesional del docente, pero aquí surge una paradoja, pues la situación profesional y laboral del maestro no puede desligarse de las limitaciones existentes en la elaboración

y en la implementación de las políticas educativas, incluyendo las relativas a su formación y desarrollo profesional.

Dada la situación descrita, resulta de interés atender dos preguntas: ¿Cuál es el lugar que ocupa el maestro de Educación Básica en la concepción y estructura del sistema educativo?, ¿Qué imagen del docente presentan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Programas Nacionales de Educación (PNE)? La primera pregunta ayuda a definir los rasgos básicos de la identidad jurídico-política del maestro, con la cual están relacionadas las visiones de la planeación, materia de la segunda pregunta.

Los objetivos del texto son, en consecuencia, conocer la forma en la que es definido el lugar del Maestro de Educación Básica (MEB) en la estructura del Sistema Educativo Mexicano, en primer lugar y, segundo, describir la imagen que los PND y los PNE presentan de él. Se analizan en el artículo los instrumentos de políticas públicas federales por la influencia que tienen en la planeación de las entidades federativas y por qué la definición del currículo para la formación docente es una atribución legal del gobierno federal.

MATERIALES Y MÉTODOS

La principal base documental del trabajo son los PND y los PNE complementados con una breve descripción del origen de la atribución federal en materia de formación docente en el siglo XX. Se revisaron los documentos de planeación correspondientes, desde el gobierno de José López Portillo hasta el de Felipe Calderón, teniendo como criterio del análisis la identificación de las funciones del educador en relación al servicio educacional.

En la tabla 1 se presentan los periodos gubernamentales federales y los documentos respectivos de planeación.



El Maestro de Educación Básica en el Sistema Educativo

La Ley General de Educación identifica a los "educadores" como uno de los elementos constitutivos del Sistema Educativo Nacional (Secretaría de Educación Pública, 1993, Artículo 10, fracc. I), pero para comprender la trascendencia de este **actor educativo** es importante un antecedente.

El MEB, como actor de gran importancia político-educativa, apareció en el nivel más alto de definición de la política educativa, esto es, la Constitución General de la República, en la reforma del Artículo 3° en 1934, con la significativa restricción de que sólo el Estado impartiría educación normal, pudiéndolo hacer los particulares sólo bajo la supervisión gubernamental.

Desde entonces, la definición del currículo para la formación del MEB está centralizada, no obstante, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 y la Reforma a la Ley Federal de Educación realizada en 1993, que en esta cuestión dio continuidad a las leyes de 1973, 1942 y 1940. Este rasgo centralista del Estado mexicano es uno de los soportes del propósito político de dar a la Educación Básica un carácter nacional y de tener un control de la formación del magisterio.

Debido a las características del régimen político mexicano, la imagen del maestro tiene elementos constantes –de carácter pedagógico, jurídico e ideológico– y otros cambiantes, que expresan los procesos de ajuste de las políticas públicas, la educativa entre ellas, a las exigencias de los procesos económicos, de manera especial los cambios de la economía internacional y en las tendencias renovadoras en la teoría y la

Tabla 1. Periodos presidenciales y documentos de planeación.

Presidentes de la República	Documentos de planeación
José López Portillo 1976-1982	Plan Global de Desarrollo 1980-1982 Plan Nacional de Educación Programas y metas del sector educativo 1979-1982 Programas y metas del sector educativo 1981-1982
Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1989	Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1989
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Programa para la Modernización Educativa 1989-1994
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000
Vicente Fox Quesada 2000-2006	Nacional de Desarrollo 2001-2006 Programa Nacional de Educación 2001-2006
Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012	Nacional de Desarrollo 2007-2012 Programa Sectorial de Educación 2007-2012

política educativas, por una parte, y a la demanda de democratización de la sociedad mexicana, por la otra. Esta demanda está unida, de forma creciente, al cuestionamiento del estilo y las consecuencias de las relaciones SEP-SNTE, pues muchos analistas y actores sociales consideran que no son propicias para el establecimiento de reformas profundas que promuevan la calidad de la Educación Básica. En este aspecto, la política educativa es más innovadora en el discurso que en la acción, rasgo que puede observarse en la permanencia de determinados problemas, como es el caso de la reforma de la formación docente, en más de treinta años de planes y programas. A partir de la crisis de los años setenta del siglo XX, los PND reconocen la necesidad de mejorar la calidad de la educación y vinculan la formación inicial y continua del magisterio con las acciones de cambio educacional.

El Maestro de Educación Básica en los planes y programas

Desde el inicio del periodo que se estudia, el gobierno de José López Portillo, se establece el

propósito de elevar la calidad de la educación y se reconoce que ello exige mejorar la formación inicial y continua de los maestros. Este vínculo entre dos aspectos de la política educativa es una certeza que ha permanecido hasta hoy, dando origen a diversas acciones. De la misma manera, se expresaba ya el reconocimiento de la diversidad geográfica, cultural y humana del país y el hecho de que las Escuelas Normales no hubiesen respondido a las necesidades que de ello se derivan.

Para el gobierno de Miguel de la Madrid, la formación de maestros no era coherente con los propósitos de la Educación Básica, de ahí la exigencia de reorganizar la primera de acuerdo con los fines de la segunda. Una de las consecuencias fue que este gobierno tomó la decisión de dar a la Educación Normal el nivel de **superior**, rasgo que la Ley Federal de Educación ya había establecido desde 1973, pero que había quedado sin aplicarse a plenitud. Este cambio legal fomentó una nueva identidad profesional y una expectativa de mejoramiento en la función pedagógica del magisterio en las escuelas básicas.

Esta relación entre la Educación Básica y la formación de los profesores se ubica en un contexto más amplio en el que se afirma que la educación tiene una función de transformación de la vida social, función que adquirirá mayor relevancia en el gobierno de Carlos Salinas bajo el enfoque de la modernización. Aún cuando en este gobierno se impulsó una nueva versión del nacionalismo, ya no se le asoció a la herencia de la Revolución Mexicana, sino a un propósito de modernización social y económica que respondía a las condiciones de la globalización. No obstante, en esta visión se reafirma el importante papel del magisterio en el fortalecimiento de la soberanía nacional, el perfeccionamiento de la democracia y la modernización del país, aludiendo con ello claramente a las funciones políticas y económicas de la educación de las que se desprendía la exigencia de "implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes" (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 102).

En los siguientes gobiernos ha predominado una estrategia de continuidad modernizadora. Si bien se han reconocido los rezagos de la preparación profesional del magisterio y la necesidad de hacer cambios en su formación inicial y continua, dando mayor coherencia a la relación

entre ambas etapas poniendo mucha atención a las circunstancias nacionales y a varias dimensiones del entorno internacional.

En el gobierno de Ernesto Zedillo se puso énfasis en una política de consolidación de los cambios y estableció una base de gran significación política al afirmar que el maestro tiene una participación importante en la realización del derecho a la educación; por ello, se impulsa una nueva fase en su formación para fortalecer su carácter de profesional. En el aspecto institucional, esto originó el proyecto de transformación de las Escuelas Normales y la reorientación de la formación continua bajo la concepción del desarrollo profesional más que como actualización. En lo referente al maestro, promovió una identidad profesional fundada en su papel cultural en las comunidades, el aprendizaje reflexivo en su práctica, mayor participación individual y colegiada en la vida de la escuela, entre otros componentes.

El siguiente gobierno, el de Vicente Fox, trabajó con 'dificultades heredadas' en la formación de maestros y además de los esfuerzos orientados a proseguir la implementación de la reforma de las Normales de 1997, introduce en la política educacional una visión multicultural que dio atención a la exigencia de formar maestros para todos, adaptando la perspectiva nacionalista a las exigencias de la transformación social y política del país, sus regiones y culturas. Por otra parte, la política de este gobierno manifestó clara recepción de una tendencia del pensamiento pedagógico innovador que le asigna un papel central al aula en la experiencia educativa y, junto con ello, se fortaleció la concepción de que la educación debe orientarse al aprendizaje; en otros términos, planteó la necesidad de transformar la práctica docente.

En los planes de trabajo del gobierno de Felipe Calderón se parte del reconocimiento de que existen problemas estructurales que afectan el trabajo del maestro: control vertical, burocratismo, insuficiente apoyo a la calidad de su trabajo, específicamente, a sus funciones académicas. Por sí solo, el hecho de aceptar esos problemas crea un contexto político favorable para el trabajo del maestro. Se renueva la convicción de que la formación del MEB debe ser acorde a las necesidades de la Educación Básica y se espera que las TIC's sean un factor de mejora en ambas educaciones.

Reflexiones finales

Los PND y los PNE muestran cuán largo es el camino de construcción de la política educativa para la formación de los MEB. Con todo, han sido un instrumento fundamental de política federal para dar prioridad a la integración y mejoramiento de los subsistemas, instituciones y programas de formación docente. Desde el gobierno de López Portillo ha sido constante la expresión de propósitos para reformar la estructura, planes y programas de la formación de los docentes.

En el periodo analizado, la definición de la tarea de la Educación Básica y del perfil adecuado para la formación del profesorado que la atiende, ha dado lugar a una búsqueda constante para armonizar la exigencia de realización del derecho

a la educación, de un lado, con la función rectora del gobierno federal, las demandas sociales de servicios educativos de calidad y la formación profesional de los docentes, por el otro.

No obstante, diversos factores políticos, administrativos y sindicales han limitado los alcances de los PNE y de sus estrategias centrales de trabajo.

Como producto de la crisis que vivió el país en los años setenta del siglo XX, la cuestión de la calidad de la educación mexicana, asunto que incluye la formación del magisterio, ha ganado fuerza de manera paulatina en la agenda pública. Si bien existen variaciones observables en las dimensiones de la calidad

que se identifican como fundamentales en cada gobierno, así como en el establecimiento de las prioridades para su atención por medio de las estrategias y metas de los programas educativos, tales dimensiones se han impuesto como marco para entender la función social y pedagógica del maestro y su formación en las instituciones a ello dedicadas.

El principio de la equidad –quizá la dimensión fundamental de la calidad- ha sido la puerta por la que el reconocimiento de la diversidad cultural y la ética pública han ganado un lugar preeminente en el discurso de las políticas educativas, incluida la que concierne a la formación de los docentes.

Existe continuidad en la convicción de que la calidad educativa depende de la profesionalidad del magisterio, coincidiendo en ello con

una tendencia internacional, pero sin abandonar un sustrato nacionalista que se expresa en el predominio de las facultades federales en el ramo educativo. Los elementos de cambio se han ido haciendo explícitos por medio de determinados rasgos de los enfoques curriculares, por los cambios de énfasis en las funciones sociales de la educación, especialmente la económica, y la exigencia de la modernización tecnológica de la enseñanza.



REFERENCIAS

- BARBA, B. *Formar a los maestros: la otra educación*. Aguascalientes: Instituto de Educación de Aguascalientes, 1996.
- DE IBARROLA, M. La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX, en P. LATAPÍ (coord.). *Un siglo de educación en México*. Vol. II, México: CONACULTA-Fondo de Cultura Económica-Fondo de Investigaciones Ricardo J. Zevada, pp. 230-275, 1998.
- Poder Legislativo Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados, 2005.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Presidencia de la República, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República, 2007.
- Secretaría de Educación Pública. *Plan Nacional de Educación*. México: Secretaría de Educación Pública, 1977.
- Secretaría de Educación Pública. *Programas y metas del sector educativo. 1979-1982*. México: Secretaría de Educación Pública, 1979.
- Secretaría de Educación Pública. *Programas y metas del sector educativo. 1981-1982*. México: Secretaría de Educación Pública, 1981.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1989*. México: Secretaría de Educación Pública, 1984.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa para la modernización educativa. 1989-1994*. México: Secretaría de Educación Pública, 1989.
- Secretaría de Educación Pública. *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*. México: Secretaría de Educación Pública, 1993.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo. 1995-2000*. México: Secretaría de Educación Pública, 1995.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación. 2001-2006*. México: Secretaría de Educación Pública, 2001.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa Sectorial de Educación. 2007-2012*. México: Secretaría de Educación Pública, 2007.