



# **UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL**

---

ADMINISTRACION EDUCATIVA

## **PROCESO DE MODERNIZACION Y CALIDAD DE LA EDUCACION BASICA**

### **(ORGANIZACION Y GESTION ESCOLAR)**

P A R A O B T E N E R E L T Í T U L O D E:  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

P R E S E N T A

HERIBERTO RAMÍREZ MARTÍNEZ

**ASESOR: PROF. JUAN RAMÍREZ CARVAJAL**

MARZO 2003

## *Índice*

	<i>Pág.</i>
<b><i>Introducción</i></b> .....	<b>3</b>
<b><i>1. Marco referencial para el estudio de la educación básica</i></b> .....	<b>7</b>
<i>1.1 Modernidad</i> .....	7
<i>1.2 Modernización</i> .....	10
<i>1.3 Globalización</i> .....	12
<i>1.4 Federalismo</i> .....	20
<b><i>2. Organización Política y Administrativa</i></b> .....	<b>28</b>
<i>2.1 Centralización y expansión de la educación básica</i> .....	28
<i>2.2 Desconcentración administrativa</i> .....	38
<i>2.3 Burocracia y sindicalismo</i> .....	45
<i>2.4 Proyecto para la modernización de la educación básica</i> .....	52
<b><i>3. La modernización como estrategia de transformación de la educación básica</i></b> .....	<b>60</b>
<i>3.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica</i> .....	60
<i>3.2 La reorganización del sistema educativo</i> .....	64
<i>3.3 Descentralización de la Educación Básica</i> .....	65
<i>3.4 Participación Social en Educación</i> .....	68
<i>3.5 Reformulación de contenidos y materiales educativos</i> .....	69
<i>3.6 Revalorización de la función magisterial</i> .....	72
<b><i>4. La calidad en la organización y gestión escolar</i></b> .....	<b>97</b>
<i>4.1 Enfoque de calidad de la educación</i> .....	97
<i>4.2 Pronunciamientos internacionales de la educación básica</i> .....	100
<i>4.3 Programa escuelas de calidad (PEC)</i> .....	109
<i>4.3.1 Objetivos del (PEC)</i> .....	115
<i>4.3.2 Estándares de calidad del (PEC)</i> .....	117
<i>4.3.3 Evaluación</i> .....	119
<i>4.4 Organización escolar</i> .....	125
<i>4.5 Gestión escolar</i> .....	134
<b><i>CONCLUSIONES</i></b> .....	<b>141</b>
<b><i>ANEXOS</i></b> .....	<b>145</b>
<b><i>FUENTES DE INFORMACION</i></b> .....	<b>151</b>
<b><i>SIGLAS Y ABREVIATURAS</i></b> .....	<b>157</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Ante la modernización de la educación básica es fundamental el reconocimiento que persisten una serie de problemas tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, y donde es imperativo conceptualizar el término “calidad”, ya que no se especifica con claridad y que al mismo tiempo es preciso establecer cuando se enfoca a su análisis la de identificar el objeto de estudio ya sea de forma macro (sistema educativo) o el micro (la escuela, los maestros, la organización) determinar si la investigación radica en lo cuantitativo o cualitativo para que de esta forma se clarifiquen los métodos y procesos, así como los objetivos. Nuestro sistema educativo tiene su historia, es innegable que durante décadas ha tenido un crecimiento si uno lo analiza con el aumento de la matrícula, de escuelas y maestros. Sin embargo, hoy día se espera de la escuela sea el núcleo donde emerja el proyecto de calidad de la educación básica, que inculque conocimientos que se supone son una riqueza fundamental para nuestra sociedad en un contexto de globalización, en este sentido es imperativo realizar una retrospectiva que coadyuve a encontrar elementos cualitativos con la finalidad de retroalimentar los procesos de transformación.

Esta investigación se conforma con un marco referencial donde se pretende que los conceptos modernidad, modernización, globalización y federalismo nos permitan establecer bases teóricas para la transformación de la educación básica en espacio y tiempo, así como en la reorganización en su estructura. El desarrollo de la ciencia la tecnología y de los medios electrónicos son elementos que nos permitirán identificar y al mismo tiempo el replantear el sentido de la transformación a través de un análisis de la factibilidad en la implementación de teorías derivadas del proceso de globalización con directrices hacia la calidad que puedan tener impacto en la sociedad mediante la implementación y utilización de los medios electrónicos.

El interés por analizar las acciones y decisiones que gravitan en torno a la modernización de la educación y específicamente en la calidad de la educación básica en México, tienen su origen el propósito de aclarar, que por su naturaleza y contenido de lo que escapa a

toda razón por la situación real de nuestro país (problemas económicos, diversidad demográfica etc).

La extensión tecnológica y del conocimiento a la que en éste período de transición asistimos, viene caracterizada socialmente entre otras variables, por dos tendencias básicas fundamentales: la inflación informativa y la rápida obsolescencia de las formas y el contenido disciplinario de los saberes. Por otra parte, la estructura dinámica de lo que algunos autores denominan la era tecnotrónica que tiende de manera acelerada y casi vertiginosa a la convergencia de la tecnología conformando así las señas de identidad de los modernos medios de comunicación que fueron apareciendo a lo largo de la década de los ochentas para renovar o sustituir, según los casos, la función de los medios más convencionales.

Algunos de estos rasgos definatorios de las nuevas condiciones impuestas por la lógica de la innovación en los procesos de transmisión y uso pedagógico de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, aportan enriquecedoras y amplias potencialidades a la imaginación práctica creadora. Ahora bien, el carácter transformador, la ruptura epistemológica planteada desde la necesaria reflexión prospectiva que marcan los recientes cambios en el ámbito de la industria, de la comunicación y la cultura, exige un replanteamiento radical del problema en la renovación pedagógica así como en la función del administrador de la educación, siendo este capaz de permear el sistema educativo en función de las transformaciones sociales y la configuración actual de los saberes mediante el desarrollo de un nuevo pensamiento social.

La evolución de la tecnología, la globalización de las economías, el advenimiento de la era del conocimiento se consideran bases en las transformaciones en los distintos órdenes de la vida, imponen nuevas demandas sobre la formación de las personas. Los servicios de una educación básica de calidad se convierten así en una condición para el desarrollo de nuestro país.

La evolución en la organización política y administrativa de la educación básica a partir de la década de los 20s con la creación de la Secretaría de Educación Pública (1921) inicia una inmensa actividad propiciando la expansión de la educación básica. Vasconcelos primer Secretario de Educación Pública anhelaba una educación federalizada atendiendo principalmente zonas rurales con un alto índice de analfabetismo con programas específicos como las misiones culturales. Sin embargo, eso fue el inicio de la centralización de la educación y como consecuencia, el crecimiento de la burocracia el fortalecimiento político del SNTE que más adelante serían un lastre para la transformación de la educación. Es a mediados de la década de los setentas donde la desconcentración de la educación básica empieza a gestarse como una alternativa de transformación y no es hasta los 90, con la descentralización donde se reestructura el sistema federalizado de la educación.

La construcción del sistema educativo es el reflejo de la organización del Estado, del grado de participación que éste da a la ciudadanía. En tal sentido, lo que ha caracterizado al estado mexicano durante varias décadas ha sido la centralización, el formalismo y la segmentación donde la educación era vista como un instrumento impuesto para la legitimación y permanencia de un estilo y practica autoritaria. El sistema educativo mexicano aunque tenía cierta capacidad de decisión, actuaba con un criterio centralista, cerrado y ejecutaba acciones educativas uniformes y rutinizadas.

En la década de los noventas y específicamente con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se establecen una serie de estrategias para la modernización en este nivel de educación, sustentadas por la reforma al Artículo Tercero Constitucional, y la promulgación de la Ley General de Educación donde establecen a la educación secundaria como parte de la educación básica considerándola como obligatoria. En el proceso de reestructuración podemos identificar tres líneas de acción para la modernización de la educación básica como son: 1.- La reorganización del sistema educativo. 2.- La actualización de los contenidos y materiales. 3.- la

revalorización de la función docente. La formulación estratégica educativa, aunque no explícita, durante este período de transformación encerró una amplia gama de perspectivas, ya fuera de los alumnos, de maestros, las familias, la sociedad y el gobierno, todas legítimas e interesadas en proporcionar una educación de calidad.

A partir del nuevo milenio la política educativa radica en un proyecto relacionado con la calidad de la escuela de educación básica como una forma de atender elementos cualitativos de la educación básica estableciendo el Programa Escuelas de Calidad (PEC) donde se busca darle a la escuela, a su organización y a su vida interna, una centralidad fundada en la investigación educativa, y a través de programas de evaluación contando con estándares de calidad. Así mismo se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) donde se pretende que por medio de la evaluación se puedan lograr los objetivos cuantitativos deseados. Que la educación sea un proceso transformador del ser humano enfocado a satisfacer las necesidades futuras de la sociedad, caracterizándolo en un proceso de manera distintiva. Tradicionalmente la educación se ha segmentado en niveles que carecen de comunidad entre sí, cada uno de los cuales está sujeto a la influencia de múltiples factores que determinan la calidad de sus procesos, con los que no siempre se cuenta con la calidad necesaria. Es evidente que esta actividad estratégica para el futuro de la nación requiera de un nuevo enfoque que incorpore en el proceso educativo a la gente más comprometida con las necesidades regionales así como con la propia escuela, capaz de crear las visiones de un mejor futuro.

En este sentido la organización y la gestión escolar recobran un sentido estratégico, reforzado por las experiencias. El valor de la práctica como medio para fortalecer lo aprendido e integrarse mejor a la realidad de cada centro educativo con un mismo fin. La utilización de los medios electrónicos se encuentran entre las alternativas que nos permitirían desarrollar un sistema (red escolar) como medio de articulación y superación en la labor cotidiana de las escuela dependiendo de su entorno.

## **I MARCO REFERENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA EN EDUCACION BASICA**

En la actualidad el debate sobre la “modernidad” provoca el surgimiento de posiciones teóricas sobre el futuro de la sociedad como una forma de expresar la necesidad de encontrar elementos que expliquen coherentemente su transformación. Algunos escritores sostienen que la modernidad es una época de la historia, de los grandes relatos, de las amplias ideologías, de la verdad universal, del progreso sobre las bases del desarrollo.<sup>1</sup> Para Marshal Berman, La modernidad, es un proceso del conocimiento transformador del hombre y sociedad.<sup>2</sup>

El proyecto de modernidad parece entrar en una etapa de conclusión, aún sin haberse completado a pesar de que las actuales instituciones se siguen apoyando en él. El presente apunta a una nueva vinculación diferenciada de la cultura moderna con una praxis cotidiana que todavía depende de herencias vitales pero que poco a poco se aleja del tradicionalismo. Así mismo Habermas sostiene que con diversos contenidos, el termino “moderno” expresó una y otra vez la conciencia de una época que se mira así misma en relación con el pasado, considerándose resultado de una transición de lo viejo hacia lo nuevo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En All that is Solid Mets into Air “ desarrollo” significa dos cosas al mismo tiempo. Por una parte, se refiere a las gigantescas transformaciones objetivas de la sociedad desencadenadas por el advenimiento del mercado mundial capitalista: es decir, esencial aunque no exclusivamente, el desarrollo *económico*. Por otra parte, se refiere a las enormes transformaciones subjetivas de la vida y personalidad individuales que se producen bajo el impacto: todo lo que encierra la noción de autodesarrollo como reforzamiento de la capacidad humana y ampliación de la experiencia humana. Marshal Berman.1989 El debate modernidad-posmodernidad, Buenos Aires Argentina, p 94

<sup>2</sup> Ídem. P 68. El remolino de la vida moderna se alimenta de muchas fuentes: los grandes descubrimientos de las ciencias físicas, que cambian nuestras imágenes del universo y nuestro lugar en él; la industrialización de la producción , que transforma el conocimiento científico en tecnología, crea nuevos medios humanos y destruye los viejos, acelera el ritmo de la vida, genera nuevas formas de poder jurídico y lucha de clases; inmersos trastornos demográficos, que separa a millones de personas de sus ancestrales hábitat, arrojándolas violentamente por el mundo en busca de nuevas vidas; el rápido crecimiento urbano y con frecuencia cataclismo; sistemas de comunicación masivo, dinámicos en su desarrollo, que envuelven y unen a las sociedades y a las gentes más diversas; estados nacionales cada vez mas poderosos, que se estructuran y operan burocráticamente y7 se esfuerzan constantemente por extender sus dominios; movimientos sociales masivos de la gente y de los pueblos, que desafían a sus gobernantes políticos y económicos, intentando ganar algún control sobre sus vidas; y finalmente, un mercado mundial capitalista siempre en desarrollo y drásticamente variable, que reúne a todas esas gentes e instituciones

<sup>3</sup>Ibidem Jurgen Habermas, p. 131

El entrar en conciencia de un proceso de lo viejo a lo nuevo del pasado al presente nos permite reflexionar los resultados de la modernidad. Todos los hombres y mujeres del mundo dice Berman, comparten hoy una forma de experiencia vital –experiencia del espacio y el tiempo, del ser y de los otros, de las posibilidades y los peligros de la vida... Ser modernos es encontrarnos en un medio ambiente que nos promete aventura, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo– y que al mismo tiempo amenaza con destruir todo lo que tenemos, lo que sabemos lo que somos. Ser moderno es tener conciencia de lo efímero cuando se construye o transforma mediante un proceso de modernización, ser moderno es ser parte de un universo en el que como dijo Marx, “todo lo que es sólido se evapora en el aire”.<sup>4</sup>

Algunos autores como Nietzsche, Heidegger, Gehlen, Gadamer, Guiddens, Foucault, Larroza,, Deleuze y Beck, afirman que la modernidad ha llegado a su fin. Sostienen que la crisis de la modernidad ha traído el fin de la historia y de los metarelatos, los mismos que en el posmodernismo son reemplazados por diversas historias y relatos, de la transformación de las grandes ideologías, de la verdad y de la ciencia. Ahora intentan entrar en una dinámica por la búsqueda de nuevos elementos constituidos en una posmodernidad quizás no como el olvido de una época pero si el inicio de otra.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Ibidem Marshal Berman, p.67

<sup>5</sup> La posmodernidad es una época posterior a la modernidad, de la cual no sé a podido establecer su comienzo. Para algunos esta comenzó con el final del movimiento estudiantil de París en 1968. Pero para otros esta no existe, ya que por ser algo nuevo, pertenecería a la Modernidad. Otros hablan de que esta siempre existió, pero como fenómeno contrario a la Modernidad. Lo que sí esta claro es que tres siglos de constantes cambios tecnológicos y científicos no han hecho feliz al hombre y en cambio, han aumentado las guerras, la violencia o la corrupción. Temas relativos al hombre y el mundo. Ahora se intenta definir las principales características de esta etapa, a modo muy resumido: pierden vigencia las ideologías y el razonamiento teórico, estas son reemplazados por todo lo que brinde una utilidad más inmediata. El hombre (sujeto), ha creado diversos sistemas y artefactos (objetos) para ayudarle a contar la naturaleza o a otros hombres, haciéndole la vida más fácil. Pero ahora podemos ver un cambio de papeles, donde el hombre sé a transformado en el objeto del sujeto que es actualmente la informática, la televisión o las telecomunicaciones, influyendo estas en las conductas del hombre. [www.2grtisweb.com.leo\\_jara/posmodernidad.htm](http://www.2grtisweb.com.leo_jara/posmodernidad.htm) Posmodernidad.

El mundo actual se caracteriza por rápidos y acelerados cambios que se generan en el entorno internacional, tanto la globalización de las economías, como los avances tecnológicos propician una búsqueda de mayores niveles de competitividad demandando adaptaciones e innovaciones en casi todos los ámbitos.

En las instituciones de educación de nuestro país se propicia la búsqueda de nuevas formas de organización bajo el contexto de modernización. Esto significaría estar sujetos a cambios que radiquen en una reforma en constante movimiento. Implica una concepción de desarrollo fundamentalmente rectilíneo: un proceso de flujo continuo en el que no hay una autentica diferenciación entre una coyuntura o de una época a otra, a no ser en términos de una mera sucesión cronológica de lo viejo y lo nuevo, lo anterior y lo posterior, categorías sujetas a una incesante permutación de posiciones en una dirección, a medida que pasa el tiempo y lo posterior se convierte en lo anterior y lo nuevo en lo viejo.<sup>6</sup>

La incorporación de la educación básica a la modernidad en México, ha sido un proceso muy complejo por la lucha entre dos visiones: una que surge del interior y otra proveniente del exterior. La primera de éstas compleja por la diversidad territorial, económica, política y social con tendencias de una política educativa homogeneizadora que avanza muy poco en un país con una enorme riqueza en diversidad. Por otro lado la visión que nos llega del exterior e influenciada por el desarrollo tecnológico de los grandes consorcios, e implementada con directrices de organizaciones internacionales en los procesos de reestructuración de los sistemas educativos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Anderson Perry 1989. El debate modernidad-posmodernidad, ed Buenos Aires Argentina, p 98

<sup>7</sup> En México nos incorporamos a esta fase de la modernidad desde la periferia y con nuestros insuficientes desarrollo tecnológico y económico, con el deterioro constante de nuestro medio ambiente y el desgaste de nuestros recursos naturales, con agudos contrastes en el reparto de la riqueza entre los diversos grupos sociales; con nuestra amalgama y variedad cultural y con las limitaciones de nuestra cultura política. Noriega Chávez Margarita, 1996 En los Laberintos de la Modernidad (globalización y sistemas de educativos) UPN, México, p 8

En este contexto la modernización de la Educación Básica se ha venido reestructurando, con una visión de totalidad, pero con pocos avances en lo particular. El desarrollo de la ciencia y sus avances tecnológicos son una herramienta cuyas aportaciones sin duda podrían renovar consistentemente los objetivos, la metodología y fundamentos didácticos en los procesos de enseñanza, que bien podrían considerarse y desarrollarse en instituciones dedicadas a la investigación de la educación, obteniendo resultados cuantitativos como cualitativos exitosos en este sistema de educación.

A partir de la década de los 90,s el sistema de educación básica entra en un proceso de modernización basado en políticas descentralizadoras y donde debía afrontar algunos retos políticos; ya no la resistencia de los caciques y caudillos locales contra la acción educativa federal posrevolucionaria, sino los intereses políticos, sindicales, y burocráticos forjados en torno de un sistema centralizado.<sup>8</sup>

La reforma modernizadora en educación básica ha sido la de conformar una estructura del llamado “nuevo federalismo.”<sup>9</sup> otorgando facultades a estados y municipios y donde la política educativa establece la participación de la sociedad civil, gestión de las instituciones, además de la formación de maestros. Sin, embargo, podemos observar dos tendencias; la primera donde se intenta mantener la hegemonía del Estado por medio de la “distribución del poder” y la otra impulsar un proceso adaptativo a las transformaciones implícitas en lo circunstancial determinada por la globalización.

---

<sup>8</sup> Arnaut Alberto.1998 La Federalización Educativa en México, (Historia y debate sobre la centralización y la descentralización educativa) (1889-1994) COLMEX, P 293

<sup>9</sup> Como un medio para integrar la vida política de un país y formula para que las cuotas de poder sean rígidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse , coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos. Uvalle Berrones Ricardo. Descentralización política y federalismo, consideraciones sobre el caso México, .Gestión y estrategia , ediciones Internet, [www.azc.uam.mx](http://www.azc.uam.mx)

En este contexto, se establece que el federalismo mexicano ha tenido la necesidad de modificarse y actualizarse conforme lo demanda la dinámica social. Esto significa que debe terminar con la tradición materialmente centralista para dar paso a un nuevo federalismo caracterizado por una real descentralización política y de redistribución de competencias y facultades hacia con los estados y el municipio.

La aplicación del federalismo no es un factor únicamente estructural, existe una serie de problemas que se han arraigado, haciendo de este un proceso complejo de transformación para las nuevas formas de gobierno por la excesiva centralización. ¿Cederá el gobierno federal poder y atribuciones reales a los estados?, o ¿existe la capacidad de estos para recibir esta carga? También se debe tener en consideración una serie de preponderantes como la diversidad étnica, territorial, económica, religiosa y cultural, así como la articulación entre la federación y los estados confederados, y más aún las formas de gobierno del municipio y su relación con la sociedad.

Uno de los puntos que no hace referencia esta modernización es el desarrollo cotidiano de la escuela de educación básica, la cual debía considerarse como el núcleo de la transformación de donde tendría que emanar el nuevo proyecto educativo.

El proyecto de modernización de educación básica ocupa una posición central en la política educativa de nuestros tiempos y se constituye como un sistema estratégico para el desarrollo del país donde las reformas han conformado un sistema complejo, y donde la calidad sigue siendo un reclamo por parte de la sociedad hacia las instituciones y todos y cada uno de los involucrados en la prestación de este servicio.

La modernización de la educación básica es indudablemente un proceso de cambio; de transformación y desarrollo interno y externo; tiene una orientación basada en la ciencia; un devenir continuo, una carrera contra el tiempo donde si hoy plantemos lo nuevo mañana probablemente sea viejo.

El tiempo de cambio para la modernización actualmente se ha unido al fenómeno de la globalización. A finales del siglo XX uno de los fenómenos sociales que más ha causado expectación es el referente al proceso de modernización globalizada el cual se establece como un reto epistemológico particularmente en el área de las ciencias sociales.

A partir de la década de los 80s los términos “Global” y “Globalización” fueron adquiriendo una mayor relevancia en las escuelas y universidades (de Harvard, Columbia, Stanford y otras de los Estados Unidos de América) se les identifica como el esquema para la nueva economía. De esta forma la globalización se fue imponiendo mundialmente a través de la prensa económica y financiera; rápidamente fue adoptada por el pensamiento liberal convirtiéndose en el centro del discurso.

En este sentido la globalización se entiende como un fenómeno que analizado desde su concepto, conlleva a la reflexión permitiendo visualizar la transformación y los cambios económicos propiciados por el libre mercado; la consolidación de la empresa transnacional y el debilitamiento de la estructura del Estado-Nación que obliga a la búsqueda de formas para el reordenamiento en la organización social.

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados por la ideología neoliberal como procesos novísimos y arrolladores a los cuales México es insertado precisamente a la manera neoliberal (con apertura comercial a ultranza, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social) so pena de quedar al margen del progreso y del pasaje al primer mundo. De este modo, el modelo económico neoliberal es presentado como el único razonablemente posible bajo el actual entorno mundial.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Calva, José Luis, 1993. El Modelo Neoliberal Mexicano, ed. FONTAMARA México p 13

Algunos entienden a la globalización como simplemente la continuación de la tendencia de los últimos cincuenta años hacia una mayor integración económica internacional. Lo que ya se venía esbozando en el pasado con el surgimiento de monopolios consorcios y carteles, se intensifica y generaliza con las transnacionales que pasan a predominar desde el fin de la guerra fría y después, a la sombra del “nuevo orden económico mundial”.<sup>11</sup>

Los procesos y fenómenos provocados por la globalización, se hacen visibles en el desplazamiento del balance empresa-gobierno a favor de la primera. Cada vez hay más señales de la preeminencia de la empresa privada sobre los gobiernos, así como de economía de libre empresa que de economía gubernamental. La actividad económica directa de los gobiernos es más cuestionada y se tiende a implementar la gestión privada en áreas como la de *educación*, salud y seguridad que apoyen la puesta en práctica y mantenimiento de un marco jurídico y social que favorezca la libre actuación de la empresa.

Lo nuevo está dado por el creciente proceso de liberación de las economías donde están involucrados tres actores internacionales como ejes fundamentales para el desarrollo global como son: la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) generando movimientos a gran escala del comercio y finanzas ejecutadas por medio de la sofisticada tecnología para las transferencias de capitales concentrando el poder económico en grandes corporaciones.

---

<sup>11</sup> Para Immanuel Wallerstein la “economía mundo” está organizada con base en lo que él mismo denomina “capitalismo Histórico”, lo que Marx había denominado simplemente “capitalismo” o “modo capitalista de producción” y Weber denominaría “capitalismo moderno”. Su originalidad está en reconocer que el capitalismo se expandió continuamente por las mas diversas y distantes partes del mundo, lo cual desafía el pensamiento científico en el siglo XX, particularmente en las ciencias sociales... “En la historia moderna, las fronteras reales dominantes de la economía-mundo capitalista se expandieron intensamente desde sus orígenes en l siglo XVI, de tal manera que hoy cubre toda la tierra... Una economía-mundo está constituida por una red de procesos productivos ínter vinculados, que podemos vincular “cadenas de mercancías”, de tal forma, que para cualquier proceso de producción en la cadena hay ciertos números de vínculos hacia delante y hacia atrás, de los cuales dependen el proceso en cuestión y las personas en él involucradas (...). En esta cadena de mercancías, articulada por lazos que cruzan, la producción está basada en el principio de maximización de la acumulación de capital. Ianni Octavio 1996 Teorías de la Globalización, siglo veintiuno editores, México, p32.

En el discurso político a la globalización se le considera como un sistema que propicia un reparto más equitativo de las riquezas. Sin embargo a la fecha los resultados son cuestionados por estos mismos organismos quienes desempeñan un papel importante en este proceso.

Desde otra perspectiva, los organismos internacionales manifiestan cada vez con mayor dramatismo las crecientes brechas entre países ricos y pobres, y entre grupos ricos y pobres. El Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otros, así como también la comunidad internacional expresada en cumbres presidenciales, alertan hoy sistemáticamente sobre amenazas de un orden económico mundial en el que aumenta el desempleo, no disminuye la pobreza, se ensanchan los contrastes socioeconómicos, se expande la economía financiera y con ella el rentismo especulativo, aumenta el ingreso que remunera el capital, más del que remunera el trabajo.

También podemos observar que el proceso de globalización mediante el desarrollo de la tecnología ejerce enorme influencia en la transformación de la mentalidad del ser humano. En este contexto las tecnologías de la electrónica, entre otras intensifican y generalizan la racionalización de las más diversas formas sociales de vida y trabajo, de los mas diferentes modos de ser y pensar. Poco a poco, la sistemática de la tecnología puebla y organiza también el imaginario de individuos y colectividades. Al entrar en la fabrica de simulacros y virtualidades, la tecnología ayuda a instruir parámetros de pensamiento e imaginación.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem, p.68

La globalización y todo lo que provoca, ha hecho necesario impulsar procesos de reforma en el sector educativo; procesos comunes para un gran número de países. Se han generado experiencias descentralizadoras y se busca inducir una mayor participación de la comunidad en la educación, se pone énfasis en la gestión de las instituciones y la formación de maestros para mejorar la calidad de los servicios educativos en prácticamente todos los países del mundo. También se están desarrollando experiencias alternativas más flexibles de vinculación entre sistema educativo y empleo con la intención de generalizarlas.

El planteamiento de reformas comunes hace suponer la existencia de problemas también comunes para sistemas educativos de la gran mayoría de países en vías de desarrollo independientemente de sus contextos. Fenómenos que puede explicarse por el isomorfismo de los mismos y por los rasgos de la nueva realidad de las sociedades contemporáneas, es decir, por las tendencias de la modernidad. Pero de manera particular encuentra su explicación en la rápida circulación del conocimiento y del saber general, y más específicamente, del saber que intenta explicar la realidad educativa e incidir en ella.

Las naciones industrializadas y algunos consorcios multinacionales de medios de comunicación han venido controlando la generación y la legitimación del saber educativo que mundialmente se considera relevante. Organizaciones internacionales como BM la UNESCO, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sus equipos expertos y las amplias posibilidades de publicación y circulación de sus productos, a escala mundial hacen posible el predominio de sus propuestas. Las probabilidades de predominio son diversas según las instituciones de que se trate. Pero algunas tienen fuerte peso sobre los gobiernos, en especial de los países en vías de desarrollo.

Un ejemplo es el FMI y el BM donde incluyen en una gran parte de sus programas recomendaciones condicionadas, relacionadas con la liberación de las economías de los países con el objeto de establecer más simples y transparentes sistemas regulatorios que garanticen a cada uno de los países un ingreso “equitativo” a los mercados. Por lo anterior el BM hace fuerte hincapié en los problemas sociales, como la educación, ya que tiene capacidad para condicionar prestamos tanto para proyectos de investigación como de innovación que derivan en propuestas de reformas a los sistemas educativos.<sup>13</sup>

La generación y circulación de ese saber se hace posible gracias al respaldo de una infraestructura institucional y de medios de comunicación, misma que se ha ido consolidado día con día y en forma cada vez más acelerada con base en los avances de la informática y telecomunicaciones. Es así que se han ido imponiendo teorías que ganan influencia de manera universal.

El proceso de globalización en los sistemas educativos propician un cambio de percepción mediante teorías entre las que destacan la del conocimiento como lo señala Alvin Toffler: cuando dice que: la forma de alcanzar el desarrollo y el poder económico en el siglo XXI ya no será mediante la explotación de las materias y el trabajo manual del hombre [...] sino mediante los recursos de la mente humana.<sup>14</sup>

A su vez hace resurgir algunas otras como la del Capital Humano<sup>15</sup> propuestas por Sultz y Becker en trabajos desarrollados en la década de los sesentas, planteando que se

---

<sup>13</sup> Noriega Chávez Margarita. 1996, En los laberintos de la modernidad, (globalización y sistemas educativos), U.P.N. México, p. 32.

<sup>14</sup> Hopenhayn Martín. 2000 El gran eslabón. (Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI). FCE, México, P;13

<sup>15</sup> Las evidencias de los últimos cincuenta años indican que una excesiva intervención del gobierno en la economía, retarda el crecimiento económico. En el mundo moderno es necesario una fuerte inversión en capital humano por que las economías actuales se basan en la utilización afectiva de conocimientos y destrezas. En una economía de mercado la mayor parte de la inversión en capital humano debe ser la responsabilidad privada de individuos y organizaciones: padres que inviertan en sus hijos, adultos que se entrenen adicionalmente y compañías y universidades que provean capacitación, investigación y desarrollen tecnologías comercialmente viables. Así mismo Becker establece que la riqueza no sólo reside, en los bienes materiales, de hecho cada vez es mas importante el conocimiento. “ el capital humano dice Becker, es mucho más que conocimiento científico y tecnológico. Incluye también actitudes recibidas en el hogar y hábitos transmitidos socialmente, porque el hombre está en el centro de la economía. (Gary Becker, El Capital Humano 1960).

obtendrán beneficios individuales y sociales a través de la educación y capacitación para la formación de mano calificada para un futuro posterior y de esta forma lograr ingresos más altos. Afirman que el capital humano es aplicable a cualquier actividad para que se aumente la calidad y la productividad del trabajo, además de incrementar los niveles de ingresos futuros.

Se replantea la tesis de que es necesario concentrar esfuerzos en la educación y en la formación para avanzar hacia el desarrollo por la vía de la competitividad, clave para sacar provecho del ampliado mercado mundial.<sup>16</sup>

En este sentido podemos observar cómo se va conformando un mercado de la educación con características de una mercancía que puede ser producida, vendida, comprada, y consumida como cualquier producto de mercado,<sup>17</sup> con el objetivo de ofrecer un servicio de calidad. Indudablemente la exhortación en la búsqueda de mecanismos para la obtención de recursos económicos por parte de los sistemas educativos refuerzan esta tendencia. Sin embargo, en educación básica lo que se requiere es un mayor esfuerzo por parte del Estado aumentando el presupuesto y establecimiento de objetivos comunes e implementados por medios electrónicos considerado un factor alternativo para el logro de la calidad.

A finales de la década de los ochenta y a principios de los noventa es presentada una serie de publicaciones realizadas por el Banco Mundial con una característica distintiva en la que se hace referencia al sector educativo, específicamente al de educación básica, ello da cuenta de la prioridad que se tiene a nivel nacional y la preocupación que genera en lo internacional este nivel de educación .

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>17</sup> La inspiración intelectual de esas propuestas viene del economista de la Universidad de Chicago e ideólogo del neoliberalismo, Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962...al igual que lo hace Isaac Katz en México en su obra *Educación para una economía competitiva*. Aspiran a que la descentralización no se estanque en los gobiernos estatales, sino que llegue a conformar ese “mercado de escuelas autónomas” que competirán entre sí por prestigio, los mejores alumnos y fondos públicos. Los fondos serían cobrando colegiaturas a los alumnos que recibirían “bonos” educativos del gobierno para comprar su educación. Órnelas Carlos, 1995, *El Sistema Educativo Mexicano (La transición de fin de siglo)*, FCE, México, p 318.

Un primer aspecto distintivo del Banco Mundial es el énfasis en las propuestas de apoyo para la universalización de la educación básica, el aumento de eficiencia y la calidad de este tipo de educación en los países en desarrollo. El argumento que sustenta esta política se fundamenta en el estudio de las tasas de retorno,<sup>18</sup> evaluando de manera positiva las ventajas que otorga la educación básica para la productividad económica, incluyendo la de construir una base fundamental para procesos posteriores de escolarización y de capacitación para el trabajo.

Pareciera haber un gran consenso entre organismos internacionales expresados fundamentalmente en la Conferencia Mundial para la Educación para Todos (WCEFA) entre los cuales se encontraban, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de algunos investigadores en economía y educación del propio Banco Mundial y externos al organismo, con la plena convicción de transformar a la Educación Básica. Coinciden que el objetivo principal es ofrecer alternativas para conformar un sistema de calidad principalmente a países en vías de desarrollo.

Así mismo podemos observar en el cuadro 1 (ver anexo) la tendencia de estos organismos en el financiamiento al sector de educación básica en América Latina. En lo que corresponde a México podemos observar que ha sido uno de los países a quien se le ha asignado mayores recursos, pero su avance es limitado comparado con el sistema chileno.

Podemos determinar que a partir de la aplicación de estos recursos la política educativa del país debía ser modificada en el sentido de establecer objetivos tanto cualitativos como cuantitativos, además de métodos y procedimientos con relación a la calidad. Sin

---

<sup>18</sup> Con base en datos y en años adicionales de educación, el Banco Mundial ha encontrado que ha mas bajos niveles de escolaridad se logran mayores incrementos en los ingresos. Incrementos superiores a los logrados con niveles altos de educación. Noriega Chávez Margarita 1996 En los Laberintos de la Modernidad, (globalización y sistemas educativos), ed, UPN México, p 38

embargo, en la mayoría de casos el financiamiento solo es utilizado en infraestructura y administración. Es decir, por una parte existen fuertes tendencias para endeudar al sistema educativo y, por la otra el país carece de un modelo que le permita administrar adecuadamente esos recursos.

Tanto en el discurso como en las reformas en educación básica Carlos Salinas de Gortari no hizo más que refrendar las política educativa propuestas por los organismos internacionales, donde no se ha logrado la calidad, al tiempo que los resultados sobre esta no son perceptibles.

En los párrafos introductorios del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Secretario de Educación, La Secretaria General del SNTE y los gobernadores de todas las entidades federativas, se sostiene que con una educación básica de calidad los niveles de bienestar mejorarían.<sup>19</sup>

Con la política dictada por los organismos internacionales Carlos Salinas de Gortari hace evidente su directriz para con la Educación Básica. Sin embargo, la mayor resistencia a que debía enfrentar se encontraría dentro del mismo sistema educativo, como lo fue el SNTE y su disidencia, además de la burocracia arraigada por la profunda centralización.

Uno de los programas de mayor alcance fue el constituido el 7 de diciembre de 1994 aprobando un préstamo, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo a México para el sector educación con el nombre del proyecto: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)<sup>20</sup> describe tanto el financiamiento como en el planteamiento de sus

---

<sup>19</sup> La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora (...). Además, una buena educación básica genera niveles mas altos de empleo bien remunerados, una mayor productividad agrícola e industrial, mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias. Acuerdo Nacional Para la Modernización en la educación básica, párrafo introductorio SEP. México, 1992. Aurora Loyo Enfatiza que estas mismas tesis, sustentadas en un cuerpo considerable de investigaciones empíricas se encuentran expuestas con claridad en el documento titulado. La mejora de la educación primaria en los países en desarrollo: un examen de las opciones de política (1995: p89) elaborado por Marlene Lockheed y Mariana Vespoor de la División de Educación y Empleo, Departamento de Población y Recursos Humanos del Banco Mundial.

<sup>20</sup> [www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm](http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm) Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo

objetivos. Con un costo total de US\$ 653 millones, un aporte local de US\$ 260 y el resto financiado por el organismo US\$ 392. El principal objetivo de este programa consiste en contribuir a elevar el nivel de vida de unos tres millones de mexicanos nacidos entre 1990 y 2005 en familias del grupo de menores ingresos, a través del mejoramiento del nivel de educación primaria.

Los objetivos específicos del programa son: (a) ampliar el acceso de los niños mas desfavorecidos a la educación primaria y elevar los correspondientes niveles de aprendizaje en nueve estados seleccionados; (b) contribuir a mejorar la crianza de los niños durante los primeros años de vida a través de un programa de educación inicial no formal para padres que han recibido escasa educación o son analfabetos; (c) ofrecer acceso a la educación comunitaria al creciente número de comunidades pequeñas y aisladas que no pueden mantener una escuela formal; y, (d) ofrecer cursos de alfabetización de adultos en las zonas y las comunidades a las que es más difícil atender mediante los mecanismos y programas regulares de educación de adultos.

Se ejecutaron dos subprogramas: (a) educación primaria formal, y (b) educación comunitaria. Mediante el programa de educación primaria, se brindara apoyo a programas compensatorios en Colima, Chihuahua, México, Nayarit Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, y Zacatecas. Las actividades estarían organizadas en tres campos: (a) desarrollo de recursos humanos, que incluiría la formación de docentes, así como incentivos para que los docentes trabajen en comunidades de difícil acceso; (b) recursos educativos, incluyendo materiales didácticos para escuelas, clases, docentes y alumnos, así como la construcción, rehabilitación y mantenimiento de aulas y anexos; (c) fortalecimiento institucional, que abarca la construcción de oficinas y la asistencia económica para el cumplimiento de las funciones de supervisores y jefes de sector, y la creación de una red de distribuciones de materiales a través de la construcción de almacenes regionales. El fortalecimiento institucional abarca también funciones de

capacitación gerencia, estudios sobre el sistema educativo, evaluaciones del contexto del propio programa, y la creación de programas de monitoreo e información.

El subprograma de educación comunitaria comprende cuatro subcomponentes: (a) educación inicial no formal; (b) educación preescolar comunitaria; (c) educación primaria comunitaria; y (d) alfabetización de adultos. Además de los nueve estados incluidos en el programa, el subprograma proporcionara asistencia a los 14 estados que ya atienden dos programas financiados por el Banco Mundial (Programa para Abatir el Rezago Educativo y Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica).

Se contrataron consultores para: (a) capacitar a docentes y supervisores; (b) redactar libros de texto; y, (c) efectuar un estudio de la educación secundaria en México.

Los equipos que se adquirieron para el proyecto incluyen mobiliario escolar, artículos de escritorio, automotores, y materiales para los docentes. El programa incluiría también financiamiento para la impresión de libros de texto.

Además se necesitarían obras civiles para construir y rehabilitar aulas, anexos, instalaciones sanitarias, tanques de agua, casas para los maestros y centros de capacitación. La ejecución y supervisión de este programa estaría a cargo del: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

En el análisis del proyecto (Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo), podemos observar que los objetivos específicos plantean elevar los niveles de aprendizaje, ofrecer cursos de alfabetización, y programas regulares par la educación de adultos. Sin embargo, una gran parte de los recursos económicos han sido utilizados tanto para infraestructura,<sup>21</sup> como salarios, y para la actualización de la planta docente. Si bien el programa es amplio debió enfocarse en primer instancia a infraestructura y un segundo programa a las actividades cualitativas para elevar la calidad a través de la política educativa interna como de pronunciamientos internacionales.

---

<sup>21</sup> Ver. [www.conafe.edu.mx](http://www.conafe.edu.mx) Federalizacion Educativa.

Un concepto más que puede ayudarnos a entender la educación en un contexto modernizador y de globalización es el federalismo, ya que en la actualidad ha cobrado gran relevancia reorganizando la estructura del Estado mexicano. El “nuevo Federalismo” es también una forma de rescate al deteriorado poder del Estado Nacional en franca decadencia ante el proceso de globalización.

El antecedente del federalismo en nuestro país se remonta a la etapa de transición de la colonia a un Estado independiente anhelado por parte de los liberales y con el deseo de conformar una nación republicana democrática mediante una constitución unificadora. Las diputaciones provinciales fueron introducidas en la nueva España en 1767, que inicialmente fueron reguladas por la constitución de Cádiz dando origen al federalismo mexicano con la constitución de 1824 estableciendo un sistema republicano federal.<sup>22</sup>

La constitución del 1824 es el resultado de un esfuerzo por la creación de instituciones políticas adecuadas para el cumplimiento de los fines del estado, con aspiraciones de la prosperidad nacional y el mejoramiento social, económico y colectivo dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social, logrado institucionalmente.<sup>23</sup>

El federalismo mexicano ha tenido más de un siglo y medio de evolución, pues fue adoptado desde la primera constitución, acogiendo el régimen federal, y dando lugar a la creación del Estado Nacional con el que se logró mantener a la nación mexicana como una sola. En el nuevo Congreso, los elementos federalistas preponderaban de tal modo

---

<sup>22</sup> En opinión de la historiadora Nettie Lee Benson, constituyeron la semilla esencial de transición de la colonia al federalismo, propiciando el “... establecimiento de un sistema republicano federal de gobierno con el que se logró mantener a la nación mexicana como una sola nación y no como 18 naciones (COLMES 1994: 19). Este había encontrado de antemano su expresión y su forma en las Juntas provinciales, verdaderos Congresos locales emanados de la elección aparente del pueblo, creados por la Constitución española y que aclimatados rápidamente en el Imperio, eran el centro de todos los apetitos, codicias y anhelos de los grupos provinciales por disfrutar empleos y distribuirse los pequeños erarios locales, así se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligarquías política, resueltas a no dejarse arrebatar el poder conquistado y que no transigían más que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista. Sierra Justo, 1950 Evolución Política del Pueblo Mexicano, ed: FCE, México, pp 134-135.

que se consideraban como investidos de este mandato imperativo: legitimar la federación, que de hecho existía en forma anárquica.<sup>24</sup>

Sin embargo, ya desde entonces existía la disyuntiva entre federalismo y centralismo como formas de organización del Estado mexicano. Por un lado los liberales planteando un federalismo que le diera unificación y facultades a las provincias y por el otro el centralismo como bandera de los conservadores. Las tres décadas que separan la constitución del 1824 y el congreso de 1856 recogieron una historia disfrazada de violencias legalistas. Los conservadores ejecutaron el famoso golpe de estado parlamentario de 1836; al margen del pueblo, el congreso derogó las instituciones vigentes e implanto la primera constitución centralista.<sup>25</sup>

En lo que se refiere al sector educación se plantea que el “nuevo federalismo” en la educación básica abra espacios de participación y organización a las necesidades inmediatas expresadas por los gobiernos estatales llevando implícito al municipio en una pluralidad de la función pública reivindicando la autonomía de los estados federados concebida como un pacto... uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> De La Hidalga Luis, 1988, *El equilibrio del poder en México*, ed UNAM, México, p 52

<sup>24</sup> La constitución estaba simple y cuerdamente distribuida: organización del poder central, denominado, a la americana, federal; división clásica de este poder en otros tres independientes, aunque perfectamente conexos; composición y atribuciones de cada uno de ellos; límites de la soberanía de los Estados; condiciones para la reforma del pacto federal. Bajo este aspecto, la Constitución del 24 es un modelo de leyes bien hechas, pero además contiene disposiciones que comprueban el excelente criterio de sus autores: he aquí las esencias: división del legislativo en dos cámaras lo que era inherente al régimen federal; elección de los senadores por las legislaturas (lo que era el origen natural de los poderes) y por los diputados por una elección de dos grados; Poder Ejecutivo depositado en una persona y no en un colegio (como lo había sido, con mengua de su autoridad desde la caída de Iturbide). Y renovable cada cuatro años, lo que fue grave error; creación de un Poder Judicial soberano, conformado por magistrados inamovibles, que equivalía a establecer un centro de estabilidad de la democracia que iba a formarse y una suprema garantía de la paz social, en constante actividad. Sierra justo 1950 pp 135-138

<sup>25</sup> Labastida Horacio. 1995 *Reforma y Republica restaurada 1823-1877*, ed PORRUA México, p27

<sup>26</sup> Proudhon. 1992 *El principio federativo*, ed: GERNICA, México, p 61.

Otro de los aspectos en la reforma de la educación básica es la relacionada con la calidad. A mediados de los 80 la percepción predominante de la calidad era de tipo cuantitativo, que una persona adquiriría una mejor educación cuando más años de escolaridad obtenía. De la misma manera, se decía que un país ofrecía una mejor educación cuando los alumnos permanecían más tiempo en el sistema escolar y las tasas de graduación mostraban índices superiores a los de otro país. Sin embargo hoy en día ya no se puede hablar de un sistema escolar de calidad por el solo aumento de la matrícula y la cobertura aunque esta última no se ha concluido en nuestro país.

Por ello, cuando se tomó conciencia de la masificación de la educación, la expansión del sistema dejó de ser el objeto principal de política educativa y fue necesario orientar la mirada hacia lo que ocurría al interior del sistema mismo. A pesar del rezago de nuestro país en lo que corresponde a la cobertura se inició así la búsqueda de una mirada cualitativa enfocado al tema de la calidad.

Por ello, los investigadores hoy tienden a estudiar las interacciones que constituyen los objetos inmateriales tales como el sistema y su funcionamiento, la gestión y el clima organizacional, el sistema de relaciones, la oportunidad de los aprendizajes, la organización y estructura de los programas, las expectativas y hasta la idea misma de la educación como los elementos que contribuirían a mejorar la calidad. Sin embargo, la política educativa en nuestro país ha visto desfilar una larga lista de pronunciamientos y declaraciones, de compromisos y metas que se reiteran, incumplen y postergan, sin una continuidad.

Dada la enorme diversidad cultural que caracteriza al país, calidad educativa implica reconocer la necesidad de diversificar la oferta educativa a fin de asegurar no solo el respeto sino el fortalecimiento de las diferentes culturas. Cada grupo tiene un aporte cultural que hacer a la educación. Gobierno y sociedad deben impedir que la diversificación de los servicios de educación básica a los grupos culturales minoritarios

siga escondiendo una oferta empobrecida, que se aprovecha de la menor capacidad de estos grupos para exigir niveles adecuados de calidad.

En una primera instancia se procedió a la elaboración de hipótesis acerca de los factores “materiales” que determinan el resultado. Surgieron elementos tales como las razones de relación profesor/alumno; número de libros en casa o en las escuelas, la luminosidad en el aula o la cantidad de alumnos en ella. Más tarde se formularon hipótesis acerca de factores “inmateriales”, como son las expectativas y las interacciones que se dan al interior de las escuelas o en el hogar. Pero, finalmente, la atención ha terminado por fijarse en su foco actual; la *observación y medición del logro académico*.

De esta forma resurgió la demanda por la medición. Como primer paso se requiere “ver”, hacer visible la educación desde un punto de vista cualitativo, es necesario recurrir a instrumentos para “medir” la calidad.

Cuando se dice “calidad de la educación” se confronta la dificultad de que no se especifica qué es aquello a lo que se alude. De hecho, en la conservación corriente se da por supuesto que sí se sabe lo que es calidad en educación. Se tiene así, en el discurso de la modernidad, conceptos como “progreso” y “desarrollo”, que son casi sinónimos de calidad de productos, calidad de vida, calidad de la educación.

En la actualidad su operacionalización ocurre mediante un proceso analítico de simplificación, proceso que está determinado por la factibilidad o la facilidad de medir dichas expectativas, lo que se ejemplifica por la tendencia a mantener la medición de calidad normalmente circunscrita al plano de la medición del *Lenguaje, la Ciencia y la Matemática*.

Pero, ¿Cómo dar una respuesta adecuada si no está claro el sentido de las palabras “calidad en educación”? además de la clarificación de los indicadores cuantitativos o cualitativos de ella. Mientras no exista claridad en cuanto a los criterios comunes, la pregunta acerca de la calidad es de naturaleza ambigua; y, por ende, lo serán también las respuestas. En cambio, basta que se establezcan criterios compartidos o consensos globales aplicado al entorno de la escuela para que la pregunta se clarifique y se clarifique también la respuesta.

Cuando se formula un juicio sobre la calidad, éste siempre se hace referido a algún criterio. Los criterios señalan el dominio de acción en el cual se formula el juicio. Por ejemplo, un criterio puede referirse al dominio laboral, otro al cognoscitivo, otro al de los valores. Pero para formular un juicio no basta con delimitar el dominio al cual éste se refiere, sino que además es preciso contar con algún estándar.

Cuando se hace referencia a la calidad resulta importante distinguir; ¿cuál es la unidad de análisis que estamos considerando? hacer una revisión de lo que se quiere estudiar referente a la calidad de educación básica; ya sea en forma macro como; el conjunto del sistema, o los estudios internacionales, o el micro refiriéndose a la escuela, el aula o el alumno etc. Es de importancia tener una visión del objeto de estudio. Ya que cada unidad de análisis tiene sus propios conceptos, sus propios indicadores, sus propios dominios de observación y en consecuencia sus propias estrategias de acción.

En este sentido esta investigación se enfoca al análisis, en primer instancia, a la expansión de la educación básica a partir de la creación de la SEP. La segunda en el proceso de modernización y su relación con la calidad en este nivel de educación, además de la revisión de pronunciamientos de organizaciones internacionales, como una alternativa que pueda proporcionarnos estrategias de acción que nos permitan elevar la calidad de la educación en nuestro país.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cada vez, en mayor medida la imagen internacional de un país y sus perspectivas dependen del contenido de informes producidos en esos organismos sobre su desempeño en aspectos económicos, pero también sociales y,

En el tercer punto, el factor fundamental es la revisión de la política educativa actual en lo que se refiere al Programa Escuelas de Calidad (PEC) delimitándolo a la *organización y gestión escolar*, donde se requiere establecer métodos y procesos, formular marcos específicos a través de los objetivos encomendados que pudieran proporcionar elementos para coadyuvar al logro la calidad retomando además el vínculo que pudiera existir de esta reforma en un proceso de correlación entre las políticas de la calidad pronunciadas por organismos internacionales, y la política educativa implementada a partir de la década de los 90s<sup>28</sup>

Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo.

El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país y cada cultura e inevitablemente cambia con el paso del tiempo.

Art. 1. Declaración Mundial sobre Educación para Todos:  
la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.  
Jomtien, Tailandia, Marzo de 1990<sup>29</sup>

---

desde luego educativos. Loyo Brambila Aurora. 1995 Políticas de financiamiento a la educación superior en México ed CESU, P 86.

<sup>28</sup> *Ibidem* p 83 ...las políticas de modernización educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se entienden mejor dentro de este marco general y es, por tanto un buen punto de partida para abordar el tema del papel estratégico de los organismos internacionales en la definición de las reformas al sistema educativo nacional.

<sup>29</sup> [www.unesco.cl/10htm](http://www.unesco.cl/10htm) Declaración Mundial Sobre “educación para todos”. Jomtien Tailandia 1990.

## **II ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA**

### **CENTRALIZACION Y EXPANSION DE LA EDUCACION BASICA**

El congreso Constituyente de 1917 elevó por primera vez a rango constitucional el precepto de la educación laica, obligatoria y gratuita, estableció la prohibición al clero y a las asociaciones religiosas de organizar o dirigir escuelas de educación primaria. La Constitución otorgo mayores facultades educativas al Estado, el cual debía vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas. Sin embargo, la suspensión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes determinada por el Congreso, dificultó al gobierno federal impulsar el sector educativo.

En 1921 se reformó el artículo 73 para crear la Secretaria de Educación Pública (SEP). Inicio sus labores con: 7 departamentos, la sección de edificios y la universidad, que, a diferencia de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tendría jurisdicción nacional. A falta de una ley federal que definiera las relaciones entre el ejecutivo y los poderes locales, el titular de la nueva dependencia –Vasconcelos- se sustentaba en la facultad que le otorgaba la Constitución para "federalizar" la enseñanza. Esto significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundar escuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con alarmante índice de analfabetismo.

Vasconcelos desplegó una inmensa actividad educativa, guiado por la convicción de unificar a la heterogénea y dispersa población, mediante un nacionalismo que integrase las herencias indígenas e hispánicas de los mexicanos. Con esos principios impulso la alfabetización, la escuela rural, la instalación de bibliotecas, la edición de libros gratuitos, los desayunos escolares, las bellas artes y el intercambio cultural con el exterior. Uno de los aportes mas importantes de la gestión de Vasconcelos fue la educación rural; se crearon escuelas primarias y algunas normales rurales, y se formaron las *Misiones Culturales*, grupos de maestros, profesionistas y técnicos que se dirigieron a

diversas localidades rurales para capacitar maestros y trabajar en favor de las comunidades.<sup>30</sup>

Con la fundación de las primeras escuelas normales, dieciséis en 1926; con la inauguración de la Escuela Nacional de Maestros, el 2 de enero de 1924; y con una serie de acciones docentes –misiones culturales, cursos de vacaciones, guía de inspectores, congresos regionales y publicaciones oficiales- la política educativa de Calles se orientó a resolver las debilidades del programa educativo iniciado por Vasconcelos, debilidades que se hicieron evidentes cuando el ejército de maestros improvisados se enfrentó al problema de atender la demanda educativa en forma sistemática y permanente.<sup>31</sup>

Para 1928 la Secretaría de Educación Pública contaba con 14 direcciones, 7 departamentos, la caja de ahorros, la educación por radio, la inspección de construcciones, la sección técnica de estadísticas, la Universidad Nacional y 9 secciones administrativas. Esto era el inicio de la conformación de una pesada maquinaria burocrática centralizada. A la que más tarde calificaría el secretario Reyes Heróles; como el síndrome del elefante reumático y artrítico... Es un argumento de contundencia de haber continuado con las tendencias pesadas hacia el control central... En efecto un aparato que tenía que expedir alrededor de tres millones de cheques cada mes, retener impuestos a casi 750 mil gentes, pagar sus cuotas al ISSSTE, entregar al Sindicato las

---

<sup>30</sup> La década de los veinte es reconocida por la mayoría de los maestros e historiadores de la época como la “edad de oro” de la escuela rural mexicana. Sin embargo, los periodos fundacionales, los más creativos siempre duran muy poco. A finales de esta década el desarrollo del sistema educativo federal comenzaba a afrontar algunos problemas derivados de su propio crecimiento. Arnaut Alberto, 1998 *La federalización Educativa en México*. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994), COLMEX, p 173.

<sup>31</sup> De 1924 a 1934 la organización del poder político en México era incierta. Después de la gestión de Plutarco Elías Calles, tres presidentes (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) y siete secretarios de educación pública (Ezequiel Padilla, Aarón Saens, Carlos Trejo, Lerdo de Tejada, José Manuel Puig Cassaurane, Alejandro Cerisola y Narciso Bassols) comparten las responsabilidades históricas del ejercicio público de la política educativa. Es un hecho que durante este periodo ningún nuevo programa tuvo la importancia del programa vasconcelista y que salvo acontecimientos aislados en los distintos niveles –la autonomía universitaria, la introducción de la educación sexual, el énfasis en el carácter laico de la educación pública, etcétera- ningún viraje espectacular afectó de manera global la educación del país. Salinas Álvarez Samuel, 1984, *Maestros y Estado*, (estudio de las luchas magisteriales 1979-1982), ed LINEA, (UAG), (UAZ), México, p 32.

cotizaciones de sus agremiados y administrar un expediente individual de cada trabajador para efectos de antigüedad y retiro.<sup>32</sup>

La "federalización" educativa, entendida como la presencia y participación del gobierno federal en el ámbito educativo de los estados, tiene dos grandes etapas: la centralizadora, entre 1920 y finales de 1970, periodo en que el gobierno federal por todos los cauces posibles intentó extender su acción a los estados, y la "federalización" descentralizadora en que el gobierno comenzó a recorrer el camino contrario: a poner en manos de los estados funciones y recursos que había concentrado durante cincuenta años.

**Lázaro Cárdenas (1934-1940).** En este sexenio fue modificado el Artículo Tercero Constitucional para dar lugar a la educación "socialista", por primera vez en el texto constitucional, se obligaba a las escuelas privadas a seguir los programas oficiales.<sup>33</sup>

La reforma del artículo tercero constitucional, en diciembre de 1934, obedecía a una dinámica política del partido gubernamental, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En este debate, los que se identificaban con el socialismo perdieron el liderazgo ante aquellos para los cuales la reforma significaba el derecho del estado a controlar la educación como medio para excluir a la iglesia, combatir "el fanatismo y los prejuicios" religiosos y "crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social."<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Órnelas Carlos 1995 *El sistema Educativo Mexicano*. La transición de fin de siglo, FCE México p 304

<sup>33</sup> El proyecto de Reforma al Artículo 3º Constitucional, enviado por el PNR a la Cámara de Diputados, en 1934, contenía tres asuntos principales. El primero trataba sobre la orientación mas general de la educación pública (oficial y particular), en el que se proponía el reemplazo del concepto de educación "laica" por el de "socialista". El segundo, tenía que ver con el papel del Estado en la educación básica y normal y la destinada a los obreros y campesinos; así como la intervención de los particulares en los distintos niveles y modalidades educativas. El tercero se ocupaba de las medidas constitucionales que habrían de dictarse para "coordinar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, y para la distribución del costo del servicio educacional entre la federación, los estados y los municipios. Arnaut Alberto, 1998 *La federalización Educativa en México*. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994), COLMEX, p 190.

<sup>34</sup> Susana Quintanilla 1997, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, ed FCE, México, p 87

La escuela primaria – afirmaba textualmente uno de los capítulos relativos a la educación- debería tener carácter socialista, excluir toda enseñanza religiosa, proporcionar respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que rodea, ya que de otra suerte la escuela no cumplirá su misión social.<sup>35</sup>

La nueva orientación proponía ampliar oportunidades de equidad educativa de los trabajadores urbanos y rurales. En esos años se crearon internados, comedores y becas; se impulsó la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y se alentó la educación técnica, ya desde entonces se planteaba ese vínculo de educación trabajo. En este último aspecto, la realización más importante del periodo fue la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de los establecimientos tecnológicos.

La educación, en particular la rural, fue una bandera de legitimación de los sonorenses que se abocaron a la creación de un sistema de educación nacional como uno de los objetivos principales de su gobierno. Para 1940 habían creado alrededor de 14 000 escuelas federales, y, además, decenas de instituciones como misiones culturales, normales rurales y regionales campesinas, difundían el credo revolucionario y pretendían "incorporar" y "civilizar" a una población dispersa, heterogénea y aislada. Escuelas y maestros desempeñaron una función significativa en la conformación del Estado nacional y su régimen presidencialista, en los cambios sociales y económicos, evidentes en el cardenismo.

---

<sup>35</sup> Benítez Fernando 1995, Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana II, (El caudillismo), ed FCE, México, p 242

El centralismo político fue un sustento del sistema presidencialista en la transformación de la administración pública federal que derivó en procesos de creación y transformación orgánico-funcionales para hacer viables la unificación del territorio, creación y consolidación del Estado-nación, salvaguardar la soberanía nacional conformando el ser y la conciencia del pueblo mexicano.<sup>36</sup>

A partir de los años 40s y hasta los años 80s el presidencialismo adquiere una forma institucionalizada bajo el seudónimo -centro oculto del poder- como lo señala Méndez H. Luis; determinando su existencia por dos razones: La primera razón es por que el poder se concentró en su totalidad en una figura, el Presidente de la República, el cual, poseedor del poder público visible, ignoró en su acción cotidiana el equilibrio de poderes al que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la segunda, consecuencia de la anterior, es que el Jefe del Ejecutivo Federal se abrogó el derecho de tomar decisiones políticas a nombre de la colectividad al margen de los ordenamientos constitucionales.<sup>37</sup>

En los periodos de 1921 a 1925 y de 1935 a 1940 la educación primaria creció más del doble. En el primero, la matrícula creció 25.6% y el número de escuelas se incrementó el 19%. Al finalizar la década de los treinta, México tenía 1,960.755 alumnos y 21,874 escuelas de educación primaria en las que trabajaban cerca de 40 mil maestros. Comparadas con las de 1935 estas cifras representaron un crecimiento de 30% en la matrícula, de 20.7% en el número de escuelas y de 29% en el profesorado.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> En México la centralización del poder y por ende la administrativa son más evidentes a partir de los años 30s, cuando el partido único oficial ocupa la Presidencia, las dos cámaras del congreso y, sobre todo las gubernaturas de los estados, respondiendo a condiciones muy específicas derivadas del proceso revolucionario que redundó en un presidencialismo ligado estrechamente al partido en el poder. El centralismo del país se manifiesta en todos los órdenes: el control político, la estructura hacendaria, la administración de la justicia, el desarrollo agropecuario o la política de salud; también y muy pronunciadamente en el orden educativo. Latapi Pablo 1995: Tiempo educativo I, ed UNAM, México p149

<sup>37</sup> Luis H. Méndez : 1997 p128

<sup>38</sup> Los datos de profesores aparecen en Sotelo (1981: 303). Estos datos, a su vez, fueron tomados de 50 años de Revolución Mexicana en cifras . México, 1963 Nacional Financiera, p. 176.

La industrialización iniciada en los años treinta cobró mayor impulso en el modelo de sustitución de importaciones puesto en práctica frente a la escasez de productos industriales que generó la segunda guerra mundial. En esa nueva fase, México experimentó un rápido crecimiento demográfico y transitó hacia la urbanización, de modo que al finalizar la década de los cincuenta la población rural pasó a ser minoritaria.

**Manuel Ávila Camacho (1940-1946).** Al asumir la presidencia en el contexto de la guerra mundial, propuso una política de unidad nacional que tuvo expresiones en la doctrina y en las políticas educativas del gobierno. Durante la posguerra, en el período conocido en México como de conciliación y consolidación. El Presidente de la Republica, haciendo uso de las facultades extraordinarias de que, por el estado de emergencia había sido investido por el Congreso de la Unión, promulgó la ley que estableció la campaña nacional contra el analfabetismo, por lo cual se obligó a todos los mexicanos que supieran leer y escribir y a enseñar a otros habitantes que no supieran hacerlo.

La reforma al artículo 3º Constitucional en 1946, suprimió la educación socialista dando paso a una educación integral, científica democrática y nacional basada en la libertad, la justicia y la paz para mejorar la convivencia humana.<sup>39</sup>

**Miguel Alemán Valdez (1946-1952),** dio continuidad a la política de industrialización y a la política educativa del gobierno anterior. Inició una campaña pre-construcción de escuelas llevada a cabo con intensidad. La obra educativa de este sexenio vino a continuar en lo político los postulados de una educación democrática y tolerante, todo ello en apoyo de la unidad y concordia nacional.

---

<sup>39</sup> Arnaut Alberto, 1998, p221. Al comienzo del gobierno del presidente Ávila Camacho se acentuaron las precisiones encaminadas a rectificar la herencia cardenista en varios de los frentes: la reforma agraria, la política obrera, el sindicalismo burocrático y, por supuesto, la política educativa y el sindicalismo magisterial. En el frente educativo, las presiones irían en el sentido de erogar la educación socialista mediante una reforma constitucional. En este frente se consiguió primero matizar el contenido de la educación socialista mediante la promulgación de una nueva Ley reglamentaria en 1942 y, después mediante una reforma constitucional, en 1946 que derogaba la “educación socialista”, pero conservaba una fuerte orientación social para la educación nacional.

Ente 1940 y 1952, se redujo a 50% el analfabetismo de la población adulta. Entre 1940 y 1950 la cobertura educativa continuó creciendo. En primaria, la matrícula se expandió 60% y en preescolar 276.4%. El número de maestros de este nivel aumentó 66.7%, pero la cantidad de escuelas sólo se incremento 8.9%. Hacia 1952 la matrícula de educación secundaria ascendía a casi 70 mil estudiantes, la educación media superior a 37 mil y la superior a poco más de 30 mil.<sup>40</sup>

En 1944 se fundaron el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, (IFCM) con el objetivo de regularizar la condición del profesional de los maestros sin título y establecer un sistema de movilidad escalafonaria que permitiera un aumento progresivo de sueldo a sus alumnos, hasta igualarlos a la categoría y el sueldo correspondiente a un profesor de educación primaria titulado.<sup>41</sup>

En 1946 se fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes. Algunos años más tarde, se crearon el Instituto Nacional Indigenista (1948), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) (1950) y el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) (1951). En 1952 se inauguró la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958).** En materia educativa incremento modestamente lo conseguido por los regímenes anteriores. Se abrieron numerosas escuelas particulares por lo general confesionales, cuyos servicios se ofrecían de preferencia a los sectores económicamente pudientes. El gobierno mantuvo relaciones cordiales con la iglesia. Este gobierno consolidó las realizaciones educativas de los anteriores, en esos años el gobierno aumentó los gastos en educación, especialmente los subsidios a las universidades y los salarios de los profesores, y en general aplicó con

---

<sup>40</sup>Solana Fernando, Dirección General de Programación de la Sep 1981 p 596, 598.

<sup>41</sup> Teresina Bertussi Guadalupe 2001, Anuario Educativo Mexicano, (visión retrospectiva), ed UPN. México p 78

mayor eficacia economía los fondos federales, los servicios educativos continuaron creciendo pero no se llevaron a cabo reformas en los métodos y programas de estudio a los textos escolares.

**Adolfo López Mateos (1958-1964)**, consideró prioritario ampliar las oportunidades educativas y apoyar la educación normal y la capacitación para el trabajo. La educación había registrado avances, pero todavía en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer y las insuficiencias de los servicios así como la inequitativa distribución de la oferta hacían que el nivel básico fuese poco accesible para amplios sectores de la población. En esas condiciones, el gobierno promovió la expansión acelerada del servicio educativo: se incorporaron poco más de dos millones 800 mil estudiantes, se duplicaron en términos reales los recursos federales destinados a la educación, se construyeron más de 21 mil aulas, se fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio y se reformaron planes y programas de educación normal. Entre las políticas más importantes del sexenio, se encuentran la formulación e inicio del *plan de once años*, la implantación del libro de texto gratuito para la primaria y la reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria.

Las investigaciones realizadas muestran que durante la década de los años sesentas, la relación entre el gasto educativo nacional y el producto interno bruto descendió de 5.3 a 2.5%; lo que implicó una reducción a precios constantes de los subsidios gubernamentales destinados a la educación. Sin embargo, la matrícula del sistema escolar siguió creciendo, aunque a ritmos más lentos, durante el mismo periodo.<sup>42</sup>

El Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el Plan de Once Años por el lapso en que se cumplirían los objetivos, propuso satisfacer toda la demanda de educación primaria. Al cabo de los 11 años el objetivo central no logro cumplirse, ya que para 1970 aún quedaban fuera de la escuela

---

<sup>42</sup> Muñoz Izquierdo Carlos, 1996, Origen y consecuencias de las desigualdades educativas ( investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema), ed FCE México, p130

alrededor de 2 millones de niños y persistieron diferencias entre el medio rural y urbano, que solo atendieron al 83% y 62% de la demanda respectivamente.

La gratuidad y la obligatoriedad de la primaria fundamentó la iniciativa para elaborar libros de texto gratuitos, los cuales beneficiaron a miles de estudiantes de bajos recursos y a los que su ubicación geográfica dificultaba el acceso a materiales educativos. La propuesta fue ofrecer a los alumnos un mínimo de conocimientos y destrezas sin distinción de condiciones sociales. Para editar los libros se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) y se convocó a un concurso público para elaborarlos. Sin embargo, la falta de calidad de muchas obras presentadas llevó a CONALITEG a encargar la redacción de textos a maestros de competencia reconocida. La primera edición alcanzó casi 15 millones y medio de ejemplares.

En cuanto a la formación de maestros se desplegaron diversas políticas. En 1959 las escuelas normales de preescolar y primaria reformaron sus planes y programas de estudio. Las escuelas normales y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, encargado de capacitar maestros a distancia, recibieron aumentos en sus recursos. Se crearon dos Centros Normales Regionales y las Normales de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agrícola. Se construyeron los edificios de las escuelas normales de Especialización, Superior de Maestros y el Instituto Nacional de Pedagogía.

**Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).** Las propuestas educativas del presidente fueron semejantes a las del gobierno que lo precedió. Sin embargo, el ritmo de crecimiento disminuyó. Entre 1964 y 1970, se instaló la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, se implantaron medidas para ampliar la cobertura de la educación elemental, abatir sus costos y aliviar la presión de la demanda por estudios superiores, así como el uso experimental de medios masivos de comunicación para la enseñanza primaria, la secundaria y la alfabetización. Durante el sexenio la educación secundaria creció 150% y recibió especial atención. Todas las escuelas de este nivel

pasaron a regirse por un mismo plan y programas de estudio; por cada secundaria general se creó una técnica; y se impulsaron las escuelas secundarias técnicas agropecuarias.

La reforma educativa propuesta por el presidente de la República, a raíz del movimiento estudiantil (1968) consistía en un proyecto integral para resolver los problemas que aquejaba a la juventud del país y motivaba su inquietud. Tal reforma, a pesar del apoyo solemne del presidente y de su aceptación ante la opinión pública, nunca se realizó, esta omisión constituye uno de los más serios errores de su administración. Lo peor del caso fue que llegó al extremo de darse por realizada cuando nunca pasó por su primer etapa.

Sin embargo, no todo fue negativo. Pueden señalarse los siguientes logros: se implantó mediante una extensa consulta popular el calendario escolar único en toda la República, decisión que permitió, por una parte unificar los sistemas respecto de la duración de los cursos con gran economía presupuestal y simplificación en el manejo administrativo y burocrático, y por otra, proporcionar al estudiantado años escolares completos. Se dotó a los laboratorios y talleres de los materiales necesarios.

**Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).** En el marco de una política de reforma educativa, este gobierno propició una considerable expansión y diversificación de los servicios educativos, la multiplicación de las instituciones en todo el país y su crecimiento interno, la reforma a los planes y programas de primaria y secundaria, la edición de nuevos libros de texto gratuitos y la promulgación de nuevas leyes en materia educativa y patrimonio cultural.

La política educativa de este sexenio procuró inspirarse en una filosofía de cambio, avance novedoso e importante con respecto a otros sexenios. Ante todo, es menester señalar ciertas tendencias que podrían construir una filosofía educativa. Éstas se localizan en dos grandes temas: la educación como proceso personal y, también como proceso social.

La educación como proceso personal debía contar con dos características; 1 atender a los procesos de transformación del sistema educativo del país. 2 el desarrollo científico y tecnológico mundial. En función de estos dos factores, el modelo tradicional de la educación nacional debería cambiar. En vez de promover la adaptación pasiva, habría de favorecer el pensamiento crítico; y, en lugar de fomentar un orden estático debería estimular el cambio. Por tanto, los métodos educativos no podrían ser rígidos, sino flexibles; no acentuarían la información libresca, sino la experiencia; no favorecerían la memorización, sino la capacidad de observación, análisis y síntesis; no proporcionarían el conocimiento ya elaborado, sino impulsarían al educando a aprender por si mismo estimulando la creatividad.

Quizá el aspecto más valioso de esta administración consistió en la renovación pedagógica de la primaria, cuyos programas y textos se reformaron totalmente, con la concepción de la educación como un proceso personal de descubrimiento y exploración así como la asimilación de métodos y lenguajes más que de información, tal como apareció en los nuevos textos escolares.

#### **DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

En 1973 la Ley Federal de Educación, distribuía la función educativa en la federación, estados y municipios, reservando al Poder Ejecutivo Federal las siguientes atribuciones: Formular para toda la república los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria. Intervenir en la formación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural. Vigilar en todo el país el cumplimiento de la ley y sus disposiciones reglamentarias.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ley Federal de Educación 1973.

Con las atribuciones anteriores se confirmó la hegemonía del gobierno central la cual permitió operar un sistema de administración de la educación pública altamente centralizada asegurando los ámbitos de poder de la SEP y del SNTE. No permitía la participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación de contenidos educativos, además de la formulación del presupuesto. Para dar curso a la inmensa actividad y a la expansión acelerada del sistema, la Secretaría de Educación Pública modificó su estructura orgánica y creó la Subsecretaria de Planeación y Coordinación Educativa.

La Ley Federal de Educación, establecía a la educación como un servicio de carácter público que ejercía el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señalara; organizó al sistema educativo nacional; estableció la función social educativa, las bases del proceso educativo y los derechos y obligaciones sobre la materia. Dicha ley reiteró la gratuidad de la educación impartida por el Estado y el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades; estableció las modalidades escolar y extraescolar y nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios; y aseguró el principio de libertad educativa.

El proceso de desconcentración en la educación se inició en 1973, mediante diferentes acciones, una de las cuales fue la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, que operaría a través de nueve unidades de servicios descentralizados (Usedes) y treinta subunidades de servicios descentralizados (Subsedes) estableciéndose estratégicamente en los estados y algunas de las ciudades más importantes. Estas unidades procesaban los trámites de servicio de seguridad social documentación escalafonaria del personal administrativo y maestros federales en los estados, y concentraban información estadística.

Estas delegaciones eran la instancia desconcentrada del gobierno federal que se encargaba de ejercer el presupuesto asignado para el sistema educativo federal en el estado y resolver demandas de los profesores federales en los estados. Más que propiciar

una descentralización del sistema de educación básica, por el contrario ratificó la forma centralizada realizando la función de unidades administrativas y apoyadas por las subunidades. La encomienda era agilizar los trámites administrativos, así como los estadísticos de la región a la cual se había asignado. Esta etapa de desconcentración administrativa ratificó el control del gobierno central en materia educativa.

Durante setenta años, el gobierno federal aportó la mayoría de los recursos para ampliar la cobertura educativa, sobre todo en las zonas rurales y aquellas con mayores índices de marginación. Sin embargo, la enorme distancia entre la autoridad educativa y las escuelas, los maestros y los padres de familia, deterioró la gestión escolar y provocó una responsabilidad educativa insuficientemente, compartida por los diferentes órganos de gobierno. Para superar estos problemas, se decidió reorganizar el sistema educativo con un sentido federalista, que involucrara a los actores cotidianos del proceso educativo, distribuyendo mejor las responsabilidades a los estados y municipios.

La centralización se acrecentó rápidamente provocando un debilitamiento de los estados en la toma de decisiones, la relación centralizada entre los estados federados y el poder central fueron minando la función específica del desarrollo educativo, ya que una gran cantidad de tramites administrativos debían realizarse en la capital. Además se continuaba incrementando el aparato burocrático.

Otra de las situaciones que se presento fue la desigualdad presupuestaria entre la federación y los estados, ya que el mayor porcentaje de presupuesto era asignado a la ciudad de México.<sup>44</sup> Esto contribuyo a que el desarrollo educativo tuviera mayor peso específico en la ciudad en comparación con los estados y municipios, provocando un desarrollo desigual ya que los estudiantes de mayores recursos emigraron a la ciudad con la finalidad de obtener una educación de “calidad”.

---

<sup>44</sup> Esta tendencia ha continuado ya que en la actualidad se sigue asignando un mayor presupuesto al D.F. debido al crecimiento y desarrollo de instituciones de una educación centralizada.

**José López Portillo (1976-1982).** Una característica de la política educativa en educación básica del presidente fue el modo sorpresivo como estrategia en el proceso de la desconcentración en este nivel, primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones, en este sentido la descentralización fue una imposición tanto para el sindicato que no pudo intervenir hasta que ésta se había iniciado, así como para los gobernadores de los estados que por su falta de conocimiento en el proceso y atribuciones, había cierta duda en cuales serian los beneficios de esta desconcentración, además de las consecuencias que esta acarrearía.

Sin embargo, es a principios de 1978 cuando se formaliza la reestructuración de la administración pública en el sector educativo, estableciéndose las Delegaciones Generales en cada entidad, mandato publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de ese año, donde se establecía que para dar congruencia a las actividades de las Delegaciones Generales la Unidad de Delegaciones realizaría las funciones que se señalaban en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

En este marco se desarrollaba la desconcentración en cada entidad y las Delegaciones Generales se establecieron como órganos operativos del sistema educativo, determinando que las áreas centrales se transformaran en normativas y rectoras del servicio educativo nacional.

Uno de los objetivos de esta desconcentración era acercar los trámites excesivamente burocratizados tomando las decisiones en los lugares mismos donde se presta el servicio, atendiendo con mayor eficiencia los problemas para así obtener un mayor aprovechamiento de los recursos: materiales, financieros, tecnológicos y humanos. Un problema serio reconocido por el gobierno de López Portillo, fue el de los grandes desequilibrios regionales debido, como dijo antes, a la centralización y la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Pardo Maria del Carmen 1995. La Modernización Administrativa en México, FCE México p 111.

La Dirección General para poder prestar el apoyo a las Delegaciones evaluaba la marcha de las mismas y revisaba sus estructuras e instrumentos de trabajo, se ensayaron diferentes mecanismos como sub-delegaciones, sub-delegaciones de zona y la creación de departamentos de servicios regionales a efecto de proporcionar una mejor atención.

Para mejorar la calidad de la enseñanza, estableció dos líneas de acción, la primera mediante el sistema de formación de maestros, transformando el sistema de enseñanza normal, además de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional,<sup>46</sup> en atención a los maestros y la segunda haciendo referencia a un sistema de control y evaluación del trabajo docente.

**Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)**, el primero de diciembre de 1982 anuncia la descentralización educativa, esto a partir de los planteamientos recogidos durante su campaña electoral y que consistía en transferir la responsabilidad de la educación básica y normal a los estados y municipios, en este sentido algunos gobernadores de los estados percibían, que no solo significaba la transferencia de los sistemas administrativos sino también la responsabilidad de todos y cada uno de los problemas tanto administrativos políticos y económicos generados por la excesiva centralización.

Se consideraba que la federalización en educación rescataría los principios más elementales de la Constitución, consolidando un modelo de organización federalista. En sus discursos se planteaba a la descentralización de la educación como un avance en la democratización de la vida política y social del país.

---

<sup>46</sup> La UPN ofreció dos Maestrías; Administración escolar y Planeación educativa, además de cinco licenciaturas; Psicología educativa, Sociología de la educación, Administración educativa, Pedagogía y Educación básica. Organizadas en un número de asignaturas que conforman un tronco común, el cual es seguido por materias específicas para cada licenciatura. Al iniciar sus actividades en 1979, la UPN matriculó 845 estudiantes en las licenciaturas, 441 en las especializaciones y, a través del Sistema de Educación a Distancia, incorporó a cerca de 60 mil estudiantes de las licenciaturas que venían operando en los estados del país, bajo la Dirección de Mejoramiento Profesional del Magisterio Noriega Chávez Margarita 1985: pp 93-94

En sus discursos, tanto el presidente Miguel de la Madrid como su secretario de Educación Pública Jesús Reyes Heróles, exhortaban al federalismo y la Constitución en apoyo del principio de la descentralización de la educación. Se consideraba la política de descentralización como la piedra angular de la revolución educativa.

Los actores políticos del sector educativo se vieron amenazados en sus ámbitos de poder cuando el presidente De la Madrid propuso la descentralización del sistema educativo. Se firmaron diversos acuerdos entre el gobierno federal y los estatales, pero los resultados distaron mucho de la propuesta presidencial. Se trataba de un proceso descentralizador que requería, para llevarse a cabo, altos costos de negociación política y también económicos que no se asumieron. Al mismo tiempo, la disidencia magisterial había tomado fuerza. Para mantener funcionando el sistema educativo la SEP estableció acuerdos políticos con el SNTE, mediante los cuales se cedieron espacios de decisiones en las direcciones generales de Servicios Coordinados, que posteriormente se convirtieron en secretarías de Educación en los estados. Sin embargo, ambos sistemas educativos (estatal y federal) continuaron bajo autoridades administrativas y sindicales distintas; la etapa, de 1982 a 1991, se puede considerar como una fase de descentralización pendiente o coexistencia.

Con el anuncio de la descentralización de Miguel de la Madrid se complica la situación con el SNTE ya que intentó detenerla sintiéndola como una amenaza, planteaban que con ello el sindicato se fraccionaría perdiendo la dirección nacional y por ende la fuerza política del grupo hegemónico. En ese sentido se organizó determinando el reagrupamiento de la dirigencia de los diferentes niveles sindicales contando además, con los maestros agrupados en la (CNTE) Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

En febrero de 1983, se creó la comisión mixta SEP-SNTE, con la finalidad de estudiar lo referente al proceso de descentralización educativa, el objetivo de esta comisión consistía en un seguimiento al proceso, analizar y optar por la búsqueda de mecanismos como instrumentos para elevar la eficiencia y calidad del servicio educativo.

En ese sentido se perciben las concesiones y los acuerdos que a partir de la década de los setentas con motivo de las reformas que se tenían que aplicar en el sector educativo, si bien no todos los acuerdos fueron publicados, eran evidentes las concesiones que el gobierno a través de la SEP otorgaba al SNTE ya que este era el bastión en los procesos electorales del PRI.

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaria significaba dejar obra, para el Sindicato aumentar aceleradamente su membresía a lo largo y ancho del país.

Era evidente la consecución de la política descentralizadora del siguiente sexenio Sin embargo, la consecución de esta política en educación básica planteaba una serie de problemática pues afectaba intereses costumbres y hábitos a los que se tenía que sobreponer.

Con el fallecimiento del secretario de educación pública Jesús Reyes Heróles y la designación de Miguel González Avelar al frente de la SEP se llevó a cabo un reacomodo en los niveles medios y superiores dándole otra dimensión a como se venía realizando, ésta transformación, consistió en asumir una actitud tolerante y conciliadora con la intención de mejorar las relaciones entre la SEP y el SNTE por parte del nuevo titular de la SEP.

A partir de ese momento el SNTE modificó su actitud mostrando una mayor flexibilidad para con las autoridades de la SEP. La política de descentralización de Miguel de la Madrid era, pues más radical y encerraba una complejidad y un grado de dificultad mayor

que la desconcentración que la precedió. De entrada, no se podía realizar con base en la misma estrategia; no se podía haber hecho de un modo sorpresivo, puesto que había que poner de acuerdo a los gobernadores quienes iban a recibir la responsabilidad; tampoco hubiera podido efectuarse –como la desconcentración– mediante la expedición de una serie de acuerdos y reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal.<sup>47</sup>

## **BUROCRACIA Y SINDICALISMO**

Dentro del proceso de descentralización educativa, la burocracia se plantea en una gama de comportamientos provenientes de diferentes fuentes estructurales; sistema de dominación, configuración organizacional, articulación política, social y trabajo técnico-instrumental. Sobre esto tiene sentido interpretar sus campos de interacción que remiten a relaciones concretas de poder.

La burocracia puede aparecer con un rol predominante o bien quedar excluida en algún otro. Recurrentemente ha sido eje estructurador y factor decisorio en los arreglos institucionales entre actores. La burocracia ha llegado a convertirse, inclusive, en clase dominante en contextos de facturación socioeconómica e incapacidad hegemónica de las clases socialmente interactuantes. Para configuraciones políticas como las de nuestro país, asumir a la burocracia en esa perspectiva puede contribuir a extenderla en la capacidad que ha adquirido en los procesos reestructurales.

En 1943 tuvo lugar la unificación de los sindicatos magisteriales. El nuevo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue reconocido mediante un decreto presidencial en 1944 como el único interlocutor de los maestros, organismo representativo de todo el magisterio nacional, que más adelante sería un protagonista importante en las reformas al sistema educativo nacional.

El crecimiento y la expansión de la SEP y de su aparato administrativo, además de confiar el poder a la burocracia estatal, dio lugar a que se creara el SNTE. El sindicato

---

<sup>47</sup> Arnaut Alberto, 1998.

se organizó y recibió un fuerte impulso del gobierno. Con la creación del SNTE y su alianza con el gobierno, permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación. Los salarios, las prestaciones, las promociones de los maestros se negociarían en forma centralizada.

La centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración del poder y de la toma de decisiones en las oficinas burocráticas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en la que las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discurrían por una compleja y jerárquica estructura institucional. Cada grado de la escala contaba con su propia fracción de poder y acceso a los recursos. El argumento de la eficiencia se fundamentaba en los designios del gobierno federal de lograr una redistribución del poder y desmantelar gradualmente un pesado y gigantesco aparato burocrático y corporativo, pero sin perder el control del rumbo del sistema, instruir nuevas formas de administración, así como establecer mecanismos concretos de comunicación entre los órganos centrales y las secretarías de Educación de los estados.<sup>48</sup>

El fortalecimiento paulatino del SNTE se acrecentaba debido a su posición central de negociación con la SEP donde se trataban asuntos de casi todos los aspectos como: la concentración y asignación de plazas, permisos (licencias), y cambios de adscripción de maestros. Además, se otorgaban posiciones políticas tanto en los congresos locales como en el federal, prosiguiendo una carrera como funcionarios en subsecretarías y direcciones generales propiciando negociaciones toleradas por el gobierno entre SEP-SNTE.

---

<sup>48</sup> Órnelas Carlos, 1995, p.293

En 1978, una reforma organizacional de descentralización, la respuesta adelantada por la fracción “tecnócrata” del PRI, ahora en la SEP, requería que algunos de los funcionarios fueran removidos de sus cargos. La respuesta además, contemplaba la desconcentración de funciones administrativas hacia los 31 Estado, transfiriendo la negociación desde el nivel nacional hacia el nivel estatal. Los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación vieron en esto un ataque a la unidad del sindicato y a su capacidad de negociación. Su reacción fue la de aliarse al sector de los “burócratas” para ejercer la oposición a la política. Esta oposición freno el proceso,... hasta que se generó un movimiento al interior del SNTE en contra de la autoridad central del sindicato. Este movimiento de contestación, que se extendió a lo largo del país, fue, capitalizado, por la organización sindical rival, la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Estimulada por apoyos recibidos del sector de los “tecnócratas” la CNTE, logro beneficios sustanciales en las negociaciones para sus adherentes, y hacia 1981 ya tenían una capacidad de movilización e intervención en la política nacional –aun en contra del propio PRI-. Así frente a los posibles resultados de la campaña presidencial y en los cuales el SNTE tenía un rol importante, el éxito logrado por la CNTE hizo que el sector “tecnócrata” tuviera que alinearse con la coalición gubernamental dominada por los “burócratas” y la propuesta de descentralización tuviera que renegociarse.

Hasta marzo de 1989 el SNTE había estado dominado por el grupo “ Vanguardia Revolucionaria” durante década y media. En este mismo año se había consumado, la enésima imposición, que derivó en movilizaciones de numerosos y organizados contingentes de maestros que protestaron, principalmente por la situación política interna de su sindicato y el enorme rezago salarial.

El descontento magisterial llegó a tal grado que el grupo hasta entonces en control real y formal del SNTE hubo de renunciar y ceder el paso a una nueva dirigencia y con ella, una nueva era del sindicato más numeroso de América Latina.

En abril de 1989, el Consejo Nacional sustituyó al secretario general, pero hubo de conservar prácticamente intacto el resto del CEN y los Comités Seccionales, en su gran mayoría constituidos en función de lealtades vanguardistas. Al mismo tiempo la disidencia magisterial agrupada en la (CNTE) continuaba movilizand o importantes contingentes de maestros capitalinos, chiapanecos, guerrerenses, michoacanos y oaxaqueños.

La Secretaría de Educación Pública se había planteado como uno de sus objetivos estratégicos la descentralización educativa, que en el fondo tenía como propósito restarle poder al sindicato, desarticulando el carácter nacional del mismo para dar paso a un sindicato por cada estado de la República.

El deterioro salarial del magisterio y su exigencia legítima de mejoramiento económico no sólo habían sido desatendido por los sucesivos gobiernos, sino que fueron el pretexto de organizaciones de extrema derecha para atacar y condenar la educación pública, y por lo tanto a quienes con su trabajo en la escuela lo hacían posible.

La situación del SNTE, cambió cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari quita del poder al dirigente Jongitud Barrios, el exigente jefe del sindicato magisterial, quien se había mostrado incapaz de acallar la “tendencia democrática” en su gremio. Tras una huelga de los maestros que duró un mes, se hicieron concesiones salariales al gremio de los maestros en abril de 1989.<sup>49</sup> VR perdió la dirección del SNTE y algunas posiciones dentro del aparato de la SEP, el SNTE había sido utilizado políticamente en los períodos electorales para organizar manifestaciones y reuniones, desfiles y recepciones, en los que se presentarían candidatos del PRI.

La desconcentración de la vida sindical también fue estimulada, en 1989, por la caída del hombre fuerte del sindicato y la desintegración de Vanguardia Revolucionaria, que llegó a ser un agravante a la estructura centralizada del sindicato. La caída del líder

máximo de Vanguardia acentuó el proceso de desconcentrar la vida sindical. Al caer dejó sin centro a las múltiples dirigencias regionales que, bajo su cobijo, habían ido formando sus propias bases de poder en varias regiones del país y en distintos ámbitos institucionales del sistema educativo.<sup>50</sup>

El nuevo liderazgo, encabezado por Elba Esther Gordillo, intentaba construir puentes de comunicación e inclusión política en donde se exhortó a la participación de todas las expresiones y corrientes sindicales, como una forma de control sobre ellas.

El grupo llamado vanguardia revolucionaria del magisterio monopolizó el liderazgo del SNTE, ejercía el poder en las filas del sindicato con anuencia del PRI, apoyando tradicionalmente la centralización, se decía que era el “principal defensor de la federalización” argumentando que se debía nivelar las condiciones de trabajo de los maestros de todo el país. Sin embargo, algunos representantes del sindicato sostenían que con la descentralización de la educación se desmantelaría al SNTE.

En el discurso los dirigentes del SNTE proclamaban la descentralización de la educación. Sin embargo, ya en los hechos siempre mantenían una posición inflexible cuando se planteaba promover cambios en la SEP. Con la muerte del secretario Reyes Heróles la política educativa de (VRM) dio un giro y se abrió la posibilidad de la desconcentración administrativa de la SEP, no era un acto de colaboración, sino un intento por apoderarse de ella.<sup>51</sup>

La política educativa en nuestro país se ha caracterizado por las concesiones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la cúpula de el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Si bien no todos los integrantes del sindicato

---

<sup>49</sup> Brachet Márquez Viviane. 1996 El pacto de dominación. (*Estado clase y reforma social*) ( 1910-1995) ed, COLMEX p 215

<sup>50</sup> Arnaut Alberto. Marzo 2001 Balance de la educación en México. (La transformación del SNTE), revista educación, 2001 No 70, p 33

<sup>51</sup> No en el sentido ideológico o doctrinario de arrebatar una bandera al adversario, sino colocando a sus cuadros fieles en las direcciones de los servicios coordinados, en particular en las subdirecciones de educación básica o presionando para que el secretario removiera a directores que no eran de su agrado. Órnelas Carlos 1995, p 299.

comulgaban con las ideas de dicha cúpula debemos mencionar existían una serie de membresías, unas para la cúpula y otra para los integrantes del sindicato. A los primeros se les concedía en cierto grado la oportunidad de participar en puestos como diputaciones y senadurías así como la disponibilidad de recursos financieros, a los segundos se les daba una mayor oportunidad de empleo y de movilidad, premios como la asignación de plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafónarios.

Sin embargo, con la reforma de 1992 Arnaut resaltaba que el SNTE se habría de plantear los siguientes retos:

- Construir, sobre la marcha, una nueva estructura de negociación de sueldos, condiciones de trabajo y asuntos profesionales, en la cual las secciones foráneas y los gobiernos de los estados suban a una arena denominada hasta entonces por una relación bilateral entre la SEP y la dirección nacional del SNTE.
- Asegurar una representación nacional sobre bases jurídicas muy endeble. Recordemos que el SNTE y su representación adquirieron la base jurídica de su existencia con la promulgación del Estatuto Jurídico, en 1938, misma que se esforzó con la adición del Apartado “B” al artículo 123 constitucional y la Ley de Trabajadores al Servicio del Poder de la Unión, que regulan los derechos laborales y la organización sindical de los trabajadores al servicio del gobierno federal. Sin embargo, la federalización ha transformado a la mayoría de los miembros del SNTE en empleados de los gobiernos de los estados, que cuentan con un aspecto muy heterogéneo de disposiciones jurídicas para regular sus respectivas relaciones con sus empleados y, por supuesto, con sus maestros.
- En el SNTE también ha surgido un problema de representación estatutaria. Con excepción de las tres secciones federales de Distrito Federal (cuyos

miembro siguen bajo la dependencia administrativa y laboral del gobierno federal), las secciones federales y únicas del SNTE tiene ahora una membresía predominantemente estatal; y, por el contrario la mayoría de los maestros ya no están en las secciones estatales, sino en las federales que permanecen como tal. Esto sin contar con el hecho de que, en los últimos años, el SNTE ha visto drásticamente reducidas sus bases más firmes: su membresía federal, que le daba unidad patronal y certeza jurídica, y los maestros primarios, que constituían su núcleo mayoritario y le imprimían al sindicato una sólida identidad profesional.

- La clarificación de la representación estatutaria de las secciones plantea una disyuntiva: unificar, dividir, o ambas cosas a la vez según la realidad de cada uno de los estados y el peso específico de cada uno de los segmentos del magisterio. En cualquier circunstancia, las dificultades son mayores en los estados donde ya existían dos tipos de secciones (estatal y federal) y, sobre todo, en aquellos donde existen organizaciones sindicales de maestros estatales de educación básica independientes del SNTE, como es el caso del Estado de México.

En este sentido Arnaud expone, que al margen de la forma en que se resuelvan los retos anteriores, no se encuentra en juego la supervivencia del SNTE. Las organizaciones sociales y políticas suelen sobrevivir a las condiciones sociales políticas y jurídicas que les dieron origen. Además la supervivencia y la integridad del SNTE no depende de que se mantenga intacta una estructura y una actividad centralizadas.<sup>52</sup>

Es indudable el “desarrollo” de la educación en nuestro país a partir de la década de los 20s, si bien gran parte del proceso estuvo caracterizado por las concesiones políticas y luchas entre diferentes actores educativos derivadas de la situación histórica predominante, podemos mencionar que con respecto a la cobertura ha tenido avances

---

<sup>52</sup>Arnaud Alberto Marzo 2001, pp. 35-36

significativos, esencialmente en la educación básica, si bien cuando en la actualidad nos planteamos una educación de calidad necesariamente nos remitimos a considerar a la cobertura como parte de ésta. Sin embargo, a lo largo de varias décadas y hasta la fecha esta no se ha concluido, por lo tanto, para lograr una educación de calidad se deberá continuar sobre esta línea de trabajo, aunada a los objetivos cualitativos que se establecen en estos tiempos.

#### **PROYECTO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BASICA**

**Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).** Al asumir la presidencia el 1º de diciembre hace evidente su intención de reformar la educación de nuestro país en donde afirmaba que la tarea principal de su gobierno era asegurar calidad y cobertura y, que la prioridad sería alcanzar la calidad que requería la sociedad y la economía.

En dicho acto se instruyó al Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León -entonces Secretario de Educación Pública- para que en breve plazo y con la participación de todos los involucrados en la educación se integrara un programa que permitiera realizar la transformación del sistema educativo. Se establecía que ante cierta encomienda el programa fuera incluyente.

El 16 de enero del mismo año se instaló la comisión nacional para la consulta sobre la modernización de la educación abriendo con esto un debate nacional asumiendo la responsabilidad de la transformación y el reto educativo para con el país, se asumía el compromiso de transformar a la educación apoyado en los gobiernos de los estados, y con la participación de los involucrados en la educación.

A lo largo de tres meses se llevaron a cabo reuniones comunitarias, locales, regionales, estatales y nacionales, con una participación de maestros, padres de familia, investigadores, representantes de los sectores sociales y autoridades, los cuales se expresaron mediante más de 65 mil ponencias, emitiendo sus opiniones ofreciendo alternativas para la modernización.

Como resultado de estos trabajos se inició una etapa en el proceso de concertación; un conjunto de planteamientos plurales y reflexivos y propositivos permitiendo integrar un diagnóstico de la situación y formular en el marco de la ley, lineamientos y estrategias de acción. Se planteaba que para llevar a cabo la modernización el país debía tomar en cuenta el marco constitucional, ya que desde la promulgación de la constitución de 1917 esta contenía un proyecto educativo que hace de la educación un factor de emancipación y ascenso social de los mexicanos, y el instrumento para consolidar una nación democrática, soberana e independiente.

En la convocatoria para la modernización de la educación planteaba siete retos que consistían en el desarrollo de:

- A) DESCENTRALIZACIÓN**
- B) REZAGO**
- C) DEMOGRÁFICO**
- D) CAMBIO ESTRUCTURAL**
- E) VINCULO DEL AMBITO ESCOLAR Y PRODUCTIVO**
- F) AVANCE CIETIFICO Y TECNOLOGICO**
- G) INVERSIÓN EDUCATIVA**

Con relación a la descentralización se exigía un desarrollo de las fuerzas contenidas en todas las regiones del país organizadas en función de necesidades locales. La descentralización no significaba abandonar el mandato constitucional, sino por lo contrario fortalecer una educación nacional integradora.

Otro de los aspectos a resolver con la modernización, era el rezago educativo, ya que datos estadísticos calculaban que 4.2 millones era el número de analfabetos mayores de quince años. Aproximadamente 20.2 millones de adultos no habían concluido la primaria, y cerca de diez y seis millones más la secundaria. Tanto el analfabetismo como el rezago educativo en primaria, han tenido una característica y esta es que se distribuyen desigualmente en las diversas zonas geográficas y grupos sociales en nuestro país.

Se proyectaba que la tendencia sería de un crecimiento menor, la desigualdad entre las diversas regiones y zonas del país produciría desajustes entre la oferta y demanda educativas. La disminución gradual del ritmo de crecimiento demográfico reduciría en el corto plazo las presiones sobre los primeros ciclos.

El desafío se concentraba en ofrecer la primaria universal y de ser más eficiente en la retención de los educandos, de esta forma se consideraba que cuanto más universal y eficiente mayor sería el egreso y la consiguiente demanda a ciclos posteriores. El cambio de la estructura de los servicios educativos se fundamentaba a través de los procesos evidentes de urbanización que generaban los asentamientos humanos, provocando una demanda de servicios educativos. Se argumentaba que con un sistema diversificado, flexible, descentralizado, dinámico, apoyado en métodos, técnicas, y modalidades variada, adaptadas y pertinentes se podría dar respuesta a las demandas propiciadas por el fenómeno descrito.

Se mencionaba que correspondía al sector educativo hacer posible que los mexicanos contaran con la calificación y la formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerador. Un factor de importancia estrechamente relacionado con el desarrollo del país sería el impulso a la investigación científica y a la incorporación de nuevas tecnologías.

La modernización educativa implicaría revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración. El imperativo se establecía en la nacionalización de los costos de producción de bienes y servicios, mejorando los sistemas de gestión, cambios organizativos y tecnológicos, evaluando los procesos, reordenando el empleo de recursos para que de esta forma se obtuvieran mejores y mayores resultados con costos menores.

Luego entonces de recobrar un sin numero de trabajos para la modernización de la educación fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo, en mayo de 1989 donde se presentaban una serie de propuestas con relación a la modernización de la educación básica. Este proceso de transformación implicaría el replanteamiento de los elementos integrantes del actual estado de los servicios, a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros en la búsqueda concertada de alternativas educativas para el futuro. En consecuencia fue necesario reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos; la reorganización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

El énfasis del esfuerzo se concentraría en la educación básica, ya que es el nivel que agrupa a la mayor parte de la población atendida. La modernización debería avanzar a partir del concepto de educación básica que superaría los traslapes y vacíos que habían entre los actuales niveles de preescolar, primaria, y secundaria, debidos a su origen histórico independiente.

Para alcanzar los propósitos de la política educativa la participación de los maestros sería fundamental. De ahí la importancia de implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes. La sociedad, por su parte debía revalorar la tarea educativa. El Estado continuaría promoviendo, gradualmente, el esquema de remuneraciones adecuadas a la importancia de la función docente, que permitiera el “mejoramiento” en las condiciones de vida del magisterio.

La educación moderna debía responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno en el compromiso de apoyar, con su potencial y recursos, a la consecución de las metas de educación nacional.

En concordancia con lo expuesto, la modernización se proponía los siguientes objetivos que orientarían la política educativa durante el período 1989-1994:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa de los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo. La estrategia estará orientada por los tres criterios siguientes:
  - Consolidar los servicios que han mostrado efectividad;
  - Reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales; e
  - Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, al avance científico y tecnológico mundial.

Las principales acciones que habrían de realizarse para mejorar la calidad del sistema educativo, eran: promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales de apoyo didáctico con base en la moderna tecnología educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica.

Además se planteaba que para elevar el promedio de escolaridad nacional sería necesario diversificar y mejorar las opciones educativas; ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, y promover la igualdad de oportunidades para ingresar y concluir estudios de cualquier nivel; abatir la reprobación y deserción escolar, especialmente en primaria; impulsar las modalidades de educación

extraescolar; combatir el rezago educativo; y fortalecer el uso de los medios de comunicación social, así como de informática, con fines educativos.

Para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa sería necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de planes y programas de estudio, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Además de la necesidad de adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Para fortalecer la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la tarea educativa, se requerían canales y procedimientos que: integraran y normaran las acciones de las asociaciones de padres de familia y los comités municipales de educación fomentando la solidaridad social y coadyuvancia a revalorizar la tarea educativa. De modo particular se impulsarían formas alternativas y complementarias de financiamiento social del quehacer educativo.<sup>53</sup>

En el discurso celebrado el 8 de octubre de 1989 por el Lic. Carlos Salinas de Gortari en la ciudad de Monterrey Nuevo León donde se presentó el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se planteaba que el programa proporcionaría un nuevo modelo de educación para el país, destacando que la modernización educativa implicaría definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos así como ordenar y simplificar los mecanismos de administración, innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones buscando nuevas alternativas de organización y financiamiento.

---

<sup>53</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal mayo 1989, p102-104

Una de las prioridades del nuevo modelo educativo se refería a la educación primaria donde se establecía debía ser de calidad, mencionando que para alcanzarla se revisarían los contenidos teóricos y prácticos que ofrecían en el sistema como herramientas para la apropiación de la cultura nacional y de la universal, se planteaba que debía avanzar hacia el dominio de la *historia, la ortografía, la geografía, el civismo, la aritmética y las matemáticas.*

Sin embargo, las características de la modernización de la educación básica, concebía en primer instancia a la educación inicial como un servicio de apoyo y solidaridad social por el cual se pretendía extender su cobertura mediante dos vías: ampliando y mejorando la atención de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) e incrementando los modelos de atención que involucraran a los padres de familia quienes previa capacitación habrían de promover la educación de sus hijos.

En el nivel preescolar se requería la integración de un modelo curricular que hiciera énfasis sobre los valores nacionales que respondieran a los requerimientos socioculturales del país. En el nivel de primaria, se haría una revisión de los contenidos del currículo en ese entonces vigente, se realizaría una revisión con la participación de docentes y directivos. En el nivel secundaria las necesidades enmarcaban implementar un diseño y la aplicación de un plan de estudios que respondiera a las condiciones y necesidades locales y regionales, ofreciendo al educando alternativas de desarrollo educativo y cultural, proporcionándole bases tecnológicas para la vida productiva.

En lo que se refiere a la educación preescolar, el proceso de transformación radicaba en implantar nuevos modelos de atención para la población no incorporada en este nivel, como política para disminuir el rezago social y asegurar un buen desempeño del niño en la escuela primaria. La modernización en la educación primaria planteaba que se formarían educandos reflexivos, críticos, participativos y responsables de sus actos y decisiones; efectuar su articulación pedagógica con los niveles de preescolar y secundaria, adecuando sus contenidos a los requerimientos de la sociedad actual.

En la educación secundaria, se pretendía establecer un plan de estudios para formar individuos críticos y reflexivos, en el marco de una formación científica y humanística, y una cultura tecnológica regionalizada; proporcionar el servicio educativo de este nivel a todos los demandantes mediante la modalidad escolarizada o con nuevas opciones no convencionales; incrementar la permanencia y la posibilidad de terminar este ciclo.

El objetivo de la modernización de la educación básica significaba adecuarla a las necesidades de la sociedad, en primer instancia se pretendía consolidar a la educación inicial como un programa de apoyo y solidaridad social que contribuyera a igualar las oportunidades de desarrollo educativo de toda la población. Además se debía de articular los programas de educación preescolar, primaria y secundaria con la finalidad de conformar un modelo congruente y continuo. La estrategia tenía como columna vertebral ofrecer una educación básica suficiente, pertinente y relevante en todos sus niveles, asignando prioridad a la primaria, no solo por ser obligación constitucional, sino porque se plantea como el espacio donde se forma el futuro ciudadano. Para el desarrollo de la estrategia se implantaría un sistema vigoroso de evaluación y supervisión de los programas, así como el establecimiento de políticas conducentes al cumplimiento del calendario escolar.

Todos los organismos comprometidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se proponían transformar el sistema de educación básica (preescolar, primaria, secundaria) para asegurar a los niños y jóvenes una educación que los formara como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcionara conocimientos y capacidades para elevar la calidad y efectividad de la planta productiva nacional que ensanchara sus oportunidades de movilidad social y promoción económica y que en general, elevara la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

### **III LA MODERNIZACION COMO ESTRATEGIA PARA LA TRANSFORMACION EN EDUCACION BASICA**

#### **ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA**

Con el propósito de impulsar y fortalecer la educación básica, el 18 de mayo de 1992 se llevó a cabo el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) donde suscribieron el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, la Secretaria General del SNTE Prof. Elba Esther Gordillo Morales, además de todos los Gobernadores de las entidades federativas, teniendo como testigo de honor al entonces presidente de nuestro país Carlos Salinas de Gortari.

Uno de los argumentos para la reforma en este nivel se fundamentaba en la deficiencia de la calidad de la educación básica. Se cuestionaba que la calidad de la educación por diversos motivos, no proporcionaba el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos para que estuvieran en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.<sup>54</sup>

Como una estrategia para modernizar la educación básica y normal se planteó una articulación entre el Estado y la sociedad. Los vínculos entre escuela y comunidad adquirieron una importancia especial, donde los objetivos de una educación de calidad se fincaron bajo los postulados de la democracia, libertad y justicia que prepararan a los mexicanos para el desarrollo. Así mismo se proyectaría hacia una consolidación de un sistema educativo nacional afín al federalismo, y contenidos educativos “pertinentes” a la formación de mejores ciudadanos.

---

<sup>54</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1993

Por otra parte se planteó propiciar las condiciones para un acercamiento entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea, además del papel esencial que desempeñarían los maestros y su organización gremial, así como de los padres de familia.

Con estos argumentos y una vez logrado importantes índices de atención educativa en este nivel de educación, la escuela y el maestro, volvieron a ocupar un lugar central en los procesos de la reforma educativa. Se hicieron a un lado las declaraciones para emprender acciones efectivas que permitieran elevar la calidad de la educación, con nuevos planes y programas orientados a los niños y adolescentes que cursan alguno de los niveles básicos, así como diversas actividades para fortalecer la formación y superación profesional de los encargados de la enseñanza.

La demanda de una educación de calidad por parte de una sociedad en continua transformación, obligó a nuestro sistema escolar a ofrecer nuevos contenidos, que permitieran al educando desarrollar sus conocimientos, habilidades y actitudes para participar activamente en la vida económica, en el uso y respeto de los recursos naturales, en la vida política caracterizada cada vez más por una mayor pluralidad, la práctica de valores en la vida personal y la convivencia social.

Aunado a lo anterior, se reconoció la necesidad de incorporar cambios en la formación de los maestros, tanto la que reciben de manera inicial en las escuelas normales, como la que logran a través de opciones de estudio, curricular o no durante el ejercicio de su profesión. En la definición de la política orientada a la atención del profesorado, se han incorporado las experiencias desarrolladas en nuestro país. El avance científico y tecnológico y las nuevas exigencias en el terreno de la formación de los recursos humanos bajo la consideración de que la escuela y la acción del docente desempeñan un papel activo en las transformaciones que experimenta la sociedad.

Para tener una visión panorámica de los principales cambios experimentados en el sistema de educación básica mexicano, se planteó que el ANMEB sostiene tres ejes fundamentales que se refieren a: *1) la reorganización del sistema educativo y una participación social en educación; 2) reformulación de los contenidos y materiales educativos y 3) la revaloración social de la función magisterial*, sustentado en un marco normativo con reformas al Artículo 3o y 31o Constitucional (1993), así como la Ley general de educación (1993)

**REFORMA A LOS ARTICULOS 3° y 31 (MARZO 1993)**

En noviembre de 1992 el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari presentó al constituyente permanente una iniciativa de reformas al artículo 3° y 31° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enfocadas principalmente y buscando fortalecer la reestructuración de la educación básica.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se reafirma la obligación del Estado precisando que este impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a todo el que la solicite expresa en el Artículo Tercero Constitucional. Además se reafirma el compromiso respecto a los demás tipos y modalidades de educación incluyendo la superior, apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología, promoviendo una política integral en materia educativa, cultural, de ciencia y tecnología.

Se precisa la obligación del Estado de impartición de la educación preescolar, primaria, y secundaria, pero además se establece la obligación de los padres de hacer que sus hijos la cursen sólo en lo que corresponde a la primaria y secundaria.

En el Artículo Tercero Constitucional establece que: “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y municipios impartirá educación preescolar, primaria, y la secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”... Así mismo en la exposición de motivos par la iniciativa de reforma de estos Artículos se establece como forma de justificación que; la experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una más equitativa distribución del ingreso, al generar niveles mas altos de empleo bien remunerados y elevar los niveles de bienestar; mejora las condiciones de alimentación y salud; fomenta la conciencia y el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente; facilita la adaptación social al cambio tecnológico y difunde en la sociedad actitudes cívicas basadas en la tolerancia, diálogo y la solidaridad.<sup>55</sup>

En consecuencia con la obligatoriedad de la secundaria, la iniciativa de reforma incluye una modificación a la fracción I del artículo 31° constitucional, a fin de que los padres se responsabilicen para con sus hijos o pupilos concurran a las escuelas, sean estas públicas o privadas para obtener la educación básica en los términos que establezca la ley.

Artículo 31° Son obligaciones de los mexicanos:

I hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas publicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar en los términos que establezca la ley...<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de los artículos 3° . y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEP, 1992.

<sup>56</sup> Ídem.

### REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

El federalismo fue una aspiración de México desde sus primeras épocas de vida independiente con el objetivo de lograr la unidad nacional, respetando la diversidad de las culturas y regiones que conforman nuestro país. Las luchas constantes entre federalistas y centralistas impidieron su concreción.

La Constitución de 1917, que incorporó las conquistas sociales logradas por la Revolución iniciada en 1910, reafirmó el carácter federal de la República y otorgó a los ayuntamientos la responsabilidad de la prestación del servicio de educación pública. Se buscaba que el componente medular de la organización política fuera el instrumento fundamental para formar a los ciudadanos. Fueron los factores de carácter principalmente políticos y económicos los que obstaculizaron la realización del proyecto, por lo que en 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública, se decidió centralizar la educación, como única vía para atender las grandes carencias educativas de ese momento.

A partir de entonces y durante setenta años, el gobierno federal aportó la mayoría de los recursos para ampliar la cobertura educativa –como se mencionó en el capítulo anterior- sobre todo en zonas rurales y aquéllas con mayores índices de marginación. Sin embargo, *la enorme distancia entre la autoridad educativa y las escuelas, los maestros y los padres de familia, deterioró la gestión escolar y provocó una responsabilidad educativa insuficiente compartida por los diferentes órganos de gobierno.* Para superar estos problemas, se decidió reorganizar el sistema educativo con un sentido federalista, que involucra a los actores cotidianos del proceso educativo, distribuyendo mejor las responsabilidades (federal, estatal, municipal) y acercar la toma de decisiones a la escuela.

Mediante el ANMBE se puso en marcha la federalización educativa, como medio para fortalecer, tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación nacional, como la participación de los gobiernos estatales en el planteamiento y operación de los servicios. El mayor beneficio de la federalización educativa, yacería en que los estados de la Federación recuperaran el papel que durante setenta años les había arrebatado un sistema centralizado.

Se reafirmó la necesidad de transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Además de propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En este sentido podemos apreciar como se va retomando el sentido federalista como un modelo que coadyuvaría en el funcionamiento tanto cuantitativo como cualitativo del sistema de educación básica, exhortando en esta tarea la cooperación que habrían de desempeñar tanto los maestros y su organización, así como los padres de familia.

#### **DESCENTRALIZACION**

En 1992 da inicio la descentralización de la educación básica y normal haciendo una realidad el proyecto a dos décadas de su inicio. Si bien la descentralización se enfocaba a “desterrar” el centralismo, se esperaba que con esta reforma en consecuencia se atendieran los problemas de la enseñanza aprendizaje.

Con postulados como *calidad educativa, optimización de los recursos, agilización de tramites burocráticos*, todo esto implementado mediante normas y reglas establecidas por parte del Estado Mexicano, se da inicio la descentralización en su forma operativa y de recursos de la educación básica.

El proceso de descentralización consistió en realizar la transferencia de los recursos materiales, de escuelas y personal, así como los servicios pasando a manos de los gobiernos de los estados.<sup>57</sup> *Por parte del gobierno federal continuó conservando facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.*

El gobierno central considero mantener la prestación de los servicios en el Distrito Federal para cerca de dos millones de alumnos de todos los niveles y por medio de la Subsecretaria de Educación e Investigación Tecnológicas, mantener el control sobre todo el subsistema de educación tecnológica, con una nomina de 150,000 docentes de todos los niveles y alrededor de 25,000 empleados y funcionarios.

En materia educativa, la transferencia de los recursos materiales y humanos. así como los administrativos dejaron cierta duda en mejorar el funcionamiento del sistema de educación básica y normal... la noción de descentralización tal y como se aplica en estos días en México, es la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. Sin embargo, dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, dado que en la captación de impuestos, el gobierno federal retiene la parte preponderante.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>El gobierno federal desincorporo y luego transfirió a los estados más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para su administración. Más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales. A partir del ciclo escolar de 1992-1993, los estados prestaron servicio a cerca de dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria, cerca de 2,500.000 en la secundaria y más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían. También se transfirieron más de 513 mil plazas de maestro y más de 115 mil puestos administrativos con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales. En 1992-1993 la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 24 mil millones de nuevos pesos y desde antes, recursos extraordinarios para compensar ciertas desigualdades regionales. Órnelas Carlos 1995 p 305.

<sup>58</sup> Ídem, p 287.

En nada corrige este centralismo el que se halla transferido a las entidades federativas la operación de los servicios de educación básica y normal; los gobiernos estatales han quedado privados de las facultades como la de –normar, dirigir, organizar, o vigilar- que serian congruentes con su soberanía educativa. Pablo Latapi 1996, p 149. Así parecería que de nada sirve descentralizar cada vez mas la asignación de recursos si quien manda en ultima instancia es el poder central. Luis H. Méndez 1997, p 94

Para Ciro Pérez Silva la descentralización significó un mayor control del sistema educativo y de los estados por parte de la SEP. La descentralización educativa “no es tal”, pues se descentraliza la administración, pero se centraliza el poder, los estados son llamados a implantar u operar la política proveniente del gobierno federal” o bien la descentralización ha significado “pedirle a los estados que realicen, a nivel local, el proyecto educativo nacional”, en todo caso, afirman especialistas “es un proceso sin marcha atrás.”<sup>59</sup> En este sentido la descentralización significó un mayor control del Sistema Educativo y de los estados por parte de la SEP.

Para Silvia Schmelkes, el rumbo que asume la descentralización educativa depende de la historia política de la educación y de la coyuntura política de cada estado. El federalismo centralizó aún más la toma de decisiones; los gobiernos estatales, que tenían cierta autonomía, ahora están sujetos a la autorización central; el federalismo se presenta como concesión del gobierno central, la descentralización reprodujo el centralismo.<sup>60</sup>

En este nuevo federalismo, “se trata de construirlo desde el centro”. Los conflictos laborales se desplazan al ámbito estatal; se modifican, con la alternancia, las certidumbres de los resultados de negociaciones laborales y el magisterio valora de manera negativa la descentralización, pues a consecuencia de la misma no encuentra mejoras sustantivas en sus condiciones laborales y de vida. “Estamos frente a un proceso de descentralización a medio camino: se ha avanzado en la desconcentración más no en la descentralización. Y la desconcentración no basta para un nuevo federalismo.”<sup>61</sup>

Aún en la actualidad, uno de los retos de la educación es el que se refiere a la cobertura. Si bien se ha avanzado en este sentido se necesita hacer un mayor esfuerzo reconociendo las limitaciones que ha mostrado el sistema educativo nacional.

---

<sup>59</sup> [www.jornada.unam.mx/soc4.html](http://www.jornada.unam.mx/soc4.html) Federalización Educativa

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem

**PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD**

Con la participación de la sociedad se buscaba abrir nuevos canales en la definición del proyecto educativo. Los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas del gobierno, obtendrían mayores oportunidades para participar en las labores de la educación en el que podrían interactuar de manera cotidiana. Se abrirían posibilidades para la participación de la comunidad municipal, luego de la entidad federativa y, por último, del conjunto de la Federación.

Se fortalecería la capacidad de organización en la base misma del sistema (la escuela), así como estimular de forma individual y colectiva conformando un nuevo sistema impulsor de la calidad de la educación.

Como una forma para reforzar el planteamiento antes mencionado se establecieron los Consejos de Participación Social (CPS) establecidos en la Ley General de Educación de 1993 en sus artículos 65 al 73 donde se menciona que en diversos niveles; en cada escuela, cada municipio, y cada estado, posibilitando la tarea de estos en la labor cotidiana educativa, así como “precisando” la composición de cada consejo y sus atribuciones.

Lo que aún en la actualidad se busca, es propiciar un equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo, articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad eliminando la intermediación burocrática propiciando una comunicación más directa entre maestro, alumno, escuela y comunidad.

Se trata en definitiva de lograr que la posibilidad de construir un proyecto profesional, laboral y de vida, se encuentre al alcance de todas las personas. Todo ello sin la restricción de barreras institucionales y con el debido reconocimiento por parte de la sociedad.

Sin embargo, hasta la fecha existe poca información acerca del funcionamiento de estos consejos<sup>62</sup> quedando aun dudas de su operatividad además de su efectividad. La impresión que tenemos de estos CPS, es que la normativa a la que están sujetos no es compatible con su finalidad. Se somete a un órgano de decisión dependiente a unas reglas que lo encuadran y obstruyen. Los CPS, lejos de ser instrumento de mejoramiento para el sistema educativo, con esa normativa se constituyen en órganos de legitimación del poder centralizador, disciplinador y de control del gobierno central.

#### **REFORMULACION DE CONTENIDOS Y MATERIALES EDUCATIVOS**

Uno de los puntos que menciona el acuerdo par mejorar la calidad en educación básica es el referente a la reformulación de contenidos y materiales educativos principalmente en los libros de texto gratuito, se planteaba que teniendo como base la lectura, la escritura y las matemáticas, determinadas como habilidades y que asimiladas permitirían seguir aprendiendo para toda la vida.

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, se buscó precisar con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria y ahora en la educación secundaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales.

---

<sup>62</sup> Es probable que, con respecto a los consejos escolares, los intentos de hacerlos funcionar se haya frenado por diversas causas: la inadecuación del modelo propuesto en la ley a las circunstancias correctas del plantel, la confusión entre sus atribuciones y las de las asociaciones de padres de familia, resistencias de algunos directores y maestros, intereses sindicales o partidistas o simplemente la ausencia de hábitos de participación. En el caso de los consejos municipales y estatales las causas pueden haber sido de otra naturaleza, pero también parece que predomina en el país, una situación de incumplimiento de las disposiciones legales [www.observatorio.org/comunicados/comun01.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun01.html) La participación social en la escuela.

A efecto de llevar a cabo esta reformulación se planteó la aplicación de programas emergentes diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para ser aplicados por los gobiernos estatales. En este sentido podemos determinar que la SEP continuó dictando las políticas educativas desde el centro.

En el Acuerdo se implementó que para la primaria, se aplicaría un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos serían:

- 1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se haría énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonaría el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta.
- 2) Reforzar a lo largo del ciclo de 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 plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la matemática se desecharía el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años.
- 3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales.
- 4) Reforzando el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La reforma en los contenidos se orientó a atender a las necesidades básicas de aprendizaje, a la sustitución de las áreas por asignaturas y a restablecer la importancia del estudio de la historia de México. Se sustituyó la enseñanza de las disciplinas organizadas en áreas, que estaba apoyada en la integración, por la enseñanza en asignaturas, mediante un sistema “más práctico.”

La enseñanza de la historia se incorporó como una asignatura específica en las escuelas primarias y secundarias, se reconocería su valor como disciplina integradora, como material específico para devolver el sentido al estudio de esta asignatura, contribuyendo a la función socializadora de la escuela.

En cuanto a la enseñanza del español, se asigna la prioridad más alta del dominio de la lectura, de la escritura y de la expresión oral; se elimina el enfoque estructuralista, poniendo énfasis en que los niños aprendan la lengua practicándola en sus manifestaciones oral y escrita, utilizarlo con propiedad para lograr claridad en la comunicación y sepan buscar información, valorarla y emplearla dentro y fuera de la escuela como instrumento de aprendizaje posterior.

La enseñanza de la matemática, ocupa un lugar de importancia en el tiempo de trabajo escolar, cuadro 2 (ver anexo) se busca que las formas de pensamiento y de representación, propias de esta disciplina, sean aplicadas a situaciones de la vida cotidiana, siempre que sean “pertinentes” en el aprendizaje. Se pone énfasis en la formación de habilidades para planear y resolver problemas, así como en el ejercicio del razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas.

Con los objetivos trazados en este punto, otro de los problemas que se debía enfrentar era el aspecto pedagógico, si bien fue aceptado el método de solución de problemas para el área de las matemáticas eliminando el método de memorización, la atención se centraba en las demás materias con los lineamientos tanto de Ley General de educación como la filosofía del Artículo Tercero de la Constitución debía trabajarse en

sistema pedagógico atendiendo el proceso de enseñanza-aprendizaje en contenidos de aspecto social.

En la enseñanza de las ciencias naturales se da atención especial a los temas relacionados con la preservación de la salud, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Al recuperar el estudio sistemático de la historia, la geografía y la educación cívica como asignaturas específicas en una área global de ciencias sociales, se buscó propiciar una identidad nacional y promover en los niños el reconocimiento de la importancia del respeto a los derechos humanos, el valor de la pluralidad étnica y política, la participación ciudadana y la democracia.

En síntesis, el nuevo modelo educativo para la enseñanza de la educación básica, puesto en marcha en 1992, buscaba formar individuos autónomos, reflexivos, críticos, creativos y solidarios que puedan participar de manera comprometida y responsable como sujetos activos de una sociedad en permanente cambio.

Anexo a los nuevos planes y programas de estudio, se estableció un nuevo calendario escolar contando con 200 días efectivos de trabajo docente efectivo. Esta disposición no significaba sólo más días de clase, sino también mayores apoyos a los maestros y mejor atención a los educandos. Se buscó, además, lograr un mayor aprovechamiento del tiempo disponible para la docencia, mediante la descarga administrativa a maestros y directores, de manera tal que pudieran concentrar mayor atención en los aspectos de carácter pedagógico.

#### **REVALORIZACION DE LA FUNCION MAGISTERIAL**

Como uno de los objetivos centrales de la transformación educativa fue el revalorar la función del maestro. De inicio se planteó que es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual, y debe ser ejemplo de superación personal, además es el que mejor conoce las fortalezas y debilidades del sistema desde la

escuela. Se le exhortó a la participación de este cambio ya que sin él no se podría dar dicha transformación. A efecto se implementaron una serie de líneas de trabajo como estrategias para la revaloración del maestro.

En el ANMEB se comprenden seis aspectos referentes a esta revalorización como son: *la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.*

### **FORMACION DEL MAESTRO**

Como una forma de brindar facilidad al maestro en su formación se planteó en el ANMEB que todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasarían a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirían la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro.

En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expidió los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se estableció un sistema estatal para la formación del maestro que articulara esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. En este sentido, la integración de este sistema fortalecería los recursos educativos que se destinarían a la formación del magisterio, en particular la dotación de material y equipo, mejorando bibliotecas, laboratorios, e instalaciones para observación y prácticas.

Sin embargo, una de las líneas de atención para la formación del nuevo maestro, debía enfocarse para quienes tienen cualidades para la enseñanza, tanto actitudes y aptitudes y de esta forma la calidad en la escuela radique en el trabajo cotidiano del maestro con cualidades.

## ACTUALIZACION

Al tiempo que se realizaban las modificaciones a los programas y materiales de estudio para la educación básica, fue necesario, iniciar la actualización docente para acercar al maestro a los nuevos enfoques educativos. Con este fin, se diseñó y llevó a cabo el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM), que consistía en un periodo intensivo de actualización con materiales de apoyo a la docencia, en el que se abordaban contenidos considerados de atención prioritaria, por ser de difícil comprensión para los niños y profesores, de acuerdo con los resultados del trabajo directo de los maestros, así como de trabajos de investigación sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje en áreas específicas de los contenidos escolares.

Por otro lado a partir de los nuevos planes y programas de estudio para la educación básica, se inició con la modalidad de concurso abierto, la renovación de los libros de texto gratuitos. Una vez que se contó con los nuevos libros de texto, se inicio la estrategia para aproximar a los profesores al conocimiento de los nuevos programas, así como el enfoque adoptado para la enseñanza de las diversas asignaturas. Se ofrecieron cursos con apoyo de materiales impresos y transmisiones televisivas. Estas acciones se enmarcaron en el denominado Programa de Actualización de Maestros.

Las experiencias con el PEAM y el PAM expresaron con mayor fuerza la necesidad de construir un programa permanente de actualización, que superara la atención coyuntural a necesidades emergentes y pudiera convertirse en una opción real de desarrollo profesional y de mejoramiento en la enseñanza. En respuesta la SEP decidió EN 1995, establecer el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNaP).

El (ProNap) pretende dar una respuesta a los requerimientos de la formación continua de los maestros de educación básica en servicio, a la necesidad de poner en práctica en el salón de clases, las modificaciones curriculares llevadas a cabo a partir de

1993, y a impulsar el enfoque educativo que caracteriza el conjunto de la reforma de educación básica. La actualización se reconoce como un proceso de formación continua que se realiza mientras los profesores están en servicio, mediante acciones en las que se combina el estudio con el análisis de la práctica docente.

Los documentos normativos y de política educativa posteriores al Acuerdo –la reforma al Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación– han mantenido los compromisos establecidos en 1992 y han continuado la orientación en cumplimiento y operación de la política educativa de nuestro país. En particular el programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, como parte de las estrategias y acciones para elevar la calidad de la educación básica, establece un conjunto de tareas con el propósito de fortalecer la formación inicial, la actualización y superación de los maestros y directivos escolares.

Las innovaciones que se han realizado en México en estos aspectos, se concentran en dos acciones fundamentales: el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) y el Programa para la Transformación y el fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PROTFAEN)

En una primera etapa, el ProNap se ha propuesto desarrollar en los profesores un conjunto de competencias profesionales básicas como son: el dominio de los contenidos de las asignaturas que imparten; fortalecer el conocimiento de los enfoques pedagógicos de los planes de estudio y de los recursos educativos; y desarrollar las capacidades necesarias para que puedan traducir los conocimientos anteriores en el diseño de actividades de enseñanza.

Para el desarrollo de la actualización el ProNap establece los siguientes principios básicos, que caracteriza las diferentes acciones que emprende:

- Estudiar los contenidos de las asignaturas en forma integrada con los enfoques pedagógicos para su enseñanza.
- Promover y consolidar habilidades intelectuales básicas, como el hábito de la lectura, la comprensión del material escrito, la capacidad comunicativa oral y escrita, la capacidad para la resolución de problemas de diverso tipo y para localizar, seleccionar y emplear información de fuentes variadas.
- Resolver el rezago que presentan los maestros en cuanto a una formación más vinculada a las necesidades del aula y la escuela, y generar en ellos una cultura más dinámica y abierta a las innovaciones educativas
- Conjugar las iniciativas nacionales y estatales con las condiciones de cada entidad federativa y con la variedad de modalidades normativas que pueden desplegarse para atender a los profesores. Esta flexibilidad es necesaria para atender a una población magisterial que presenta una enorme heterogeneidad derivada de sus antecedentes formativos, condiciones del contexto en el que trabajan, experiencia profesional y género, entre otros factores. Además, esta flexibilidad abre posibilidades para atender necesidades educativas específicas por región o estado, inquietudes profesionales de grupo de profesores o problemas concretos, en particular de aquellos que realizan sus actividades en zonas y condiciones difíciles, con gran riesgo educativo.

El ProNap está constituido por tres componentes fundamentales: *Centros de Maestros, Programas de estudio y la Biblioteca para la actualización del Maestro.*

- Los centros de Maestros son espacios destinados, exclusivamente, al apoyo académico de los maestros de educación básica en servicio. Cuentan con una biblioteca, que contiene aproximadamente 5 mil volúmenes, videoteca y audio teca básica, computadoras con multimedia, aparatos de TV conectados a la red educativa satelital EDUSAT. Video reproductoras, grabadoras de audio y espacios para el trabajo de grupo de maestros.

Cada centro cuenta con un equipo básico de personal para atención de usuarios; son profesores comisionados para desempeñar diferentes tareas de actualización. Existe, además, un cuerpo de asesores que, sin abandonar su trabajo en las aulas de educación básica, atienden y orientan a los grupos de maestros que solicitan apoyo.

- -Los programas de estudio, representan el núcleo de la actualización y se aplican las modalidades formativas coherentes con los propósitos del ProNaP, pertinentes a las necesidades de los maestros y orientados por los enfoques educativos de los planes y programas de estudio de educación básica.

Los programas se clasifican en tres grupos:

- 1. Cursos nacionales de actualización.**
- 2. Talleres generales de actualización.**
- 3. Cursos sobre gestión**

-Los cursos nacionales de actualización, pretenden, formar un núcleo de maestros con alto nivel de especialización en la enseñanza de las asignaturas, niveles y

grados de la educación básica. Consiste en una serie de cursos a los que el maestro se inscribe voluntariamente y estudia de manera individual, en grupo o con el apoyo de un asesor. Cuenta con un paquete didáctico que la SEP proporciona gratuitamente. Para certificar el estudio, el maestro presenta un examen nacional, cuya acreditación da lugar a una constancia con valor curricular y es aceptada para la carrera magisterial.

-Los talleres generales de actualización, se proponen mejorar progresivamente las competencias didácticas del conjunto de profesores de educación básica, Se realizarían al inicio del ciclo escolar, con carácter obligatorio para todos los maestros, en grupos organizados según el nivel y grado en el que trabajan. Tienen como propósito que el maestro profundice en el conocimiento de los materiales educativos y los utilicen para generar estrategias didácticas y planes de clases. La evaluación la realizan los propios participantes y no existe una acreditación formal.

Los cursos sobre gestión escolar, tienden a mejorar las competencias de los directivos escolares. Se pretende que las entidades desarrollen algunos cursos específicos para atender estos aspectos.

La biblioteca para la actualización del maestro, esta formada por una colección de libros y cuadernos que abordan cuestiones educativas o de interés para los maestros. La SEP los entrega en forma gratuita a profesores de educación básica, de las escuelas normales y los grupos técnicos, con la única condición de que lo soliciten.

Se pretende que con el paso del tiempo el ProNaP desplegué todo su potencial en beneficio de los maestros, aunque para su consolidación es necesario asumir algunos retos y prever las soluciones adecuadas.

Se considera que la formación de maestros en servicio es más beneficiosa cuando se encuentra vinculada con sus problemas cotidianos, para que reflexione sobre los requerimientos de su trabajo y generen soluciones que puedan llevar a la práctica de manera inmediata. Con la consolidación de los diversos componentes del ProNaP, se busca acercar paulatinamente el trabajo de actualización a la vida cotidiana de la escuela. Los centros tienen como propósito convertirse en núcleos dinamizadores de la vida académica de las zonas escolares y de sus escuelas, a fin de que en ellas se promueva la realización de diversas actividades de formación para los maestros en servicio.

A finales de 1996 se estableció el *Protfaen*, con una perspectiva integral considerando los aspectos centrales de la actividad de las instituciones normalistas. En su definición participaron las comunidades normalistas, autoridades educativas federales y estatales, así como investigadores y maestros que se han distinguido en la docencia y formación de maestros.

Al reconocer las limitaciones y carencias que afectan a las escuelas normales, el programa tomó en cuenta los componentes esenciales que determinan el funcionamiento real de una institución educativa de nivel superior, con las característica particular de ofrecer servicios de formación inicial de profesores de educación básica.

Con el propósito de superar los rezagos de experiencias anteriores, el PROTFAEN atiende cuatro líneas de acción fundamentales.

- 1. Transformación curricular*
- 2. Actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las Escuelas Normales*
- 3. Elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico*
- 4. Mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las Escuelas Normales*

La transformación curricular comprende en primer término, la elaboración de nuevos planes y programas de estudio para las diversas modalidades de formación de maestros de educación básica en el nivel de licenciatura. Igualmente, incluye la definición de criterios y orientaciones sobre actividades de enseñanza y de aprendizaje, con el fin de que se establezcan condiciones institucionales adecuadas para el cumplimiento de objetivos.

Una segunda tarea, es la producción y distribución de materiales de enseñanza y estudio que correspondan al desarrollo de los nuevos programas. Esta actividad es necesaria si se consideran las limitaciones del material bibliográfico disponible en las distintas regiones del país, el cual presenta problemas por ausencias temáticas, diversidad escasa, falta de actualización o costo excesivo.

Por otro lado, considerando a los estudiantes que ya habían iniciado sus estudios antes de empezar la aplicación de la reforma, la SEP ha puesto a disposición de las escuelas normales un conjunto de cursos especiales, cuya finalidad es acercar la formación de dichos estudiantes al perfil propuesto en los nuevos planes de estudio. Las propias escuelas determinan los cursos que imparten y el momento que conviene hacerlo, sin afectar la situación escolar de los estudiantes. La dotación gratuita de los materiales básicos para los cursos mencionados es asumida por la SEP.

Las actividades que se consideran dentro de la actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las Escuelas Normales, consisten, en primer lugar, en un programa de actualización que se inicia antes de la aplicación de los nuevos programas de estudio y cuyo propósito es que los profesores de las escuelas normales se informen, de manera suficiente y oportuna, sobre los fundamentos, principales orientaciones, contenidos y enfoques de los programas que impartirán, de tal forma que adquieran los elementos para aplicarlos de manera eficaz.

Se apoya la formación y la superación académica, para que los maestros normalistas asistan a cursos, estudien especializaciones y postgrados que refuercen sus competencias profesionales y capaciten como usuarios de información sobre los avances en la producción científica a cerca de temas educativos.

Mediante la tercer línea se promueven mecanismos más ágiles y eficaces para la gestión en las escuelas, que garanticen formas diversas de participación y la *posibilidad de que la propia escuela se evalúe y establezca sus planes de desarrollo institucional*.

En acuerdo con las autoridades de los estados y de las escuelas, se ha iniciado la elaboración y aplicación de normas de gestión institucional para dar transparencia a los procesos y al uso de los recursos, definir con claridad las funciones y responsabilidades distintas que cada quien tiene dentro de la escuela normal, así como establecer formas de organización que permitan una participación más regular y sistemática de las comunidades académicas en la conducción de las escuelas.

Para el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las Escuelas Normales, las acciones principales consisten en canalizar recursos económicos para atender las necesidades de reparación, mantenimiento y, en su caso, ampliación de los planteles normalistas; dotar a las bibliotecas de las escuelas normales de acervos bibliográficos actualizados y especializados sobre temas educativos; instalar el equipo para la recepción y grabación de la señal de satélite EDUSAT; dotar de mobiliario y equipo básico para salas de consulta; apoyar a las escuelas con instalaciones y equipos de computo, conforme a las exigencias derivadas de la aplicación del nuevo plan de estudios.

**DEL SALARIO PROFESIONAL**

Durante los años previos al ANMEB, el salario magisterial había perdido gran parte de su capacidad adquisitiva. Se colocaba por debajo del salario medio de otras actividades, para las cuales se requiere menos capacidad y preparación académica, así como menos responsabilidad social. A partir del Acuerdo, el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, acordaron establecer un salario que permitiera al maestro garantizar una vida digna y decorosa para el y su familia.

En materia salarial para 1988 se habían recibido importantes incrementos que significarían una recuperación del poder adquisitivo, esto significaba que el salario de la plaza inicial, que era el mas bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equivalía a 1.5 salarios mínimos, superara el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estarían percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

La cifra exacta de cuánto ganan los maestros y cuales son sus condiciones laborales son poco conocidas. Tanto el SNTE como la SEP acostumbran guardar silencio sobre el tema, y la información precisa no se transparenta al público. Por otra parte, persiste un debate internacional sobre si los maestros ganan poco o mucho, si trabajan poco o mucho, o que tan bondadosas son sus condiciones de trabajo... Observatorio ciudadano de la educación recupera en esta ocasión las escasas investigaciones que existen en México sobre el tema y tuvo acceso a un documento publicado por el SNTE denominado *Negociación salarial de educación básica. Respuesta a una demanda integral*, que aunque corresponde al año 1998, puede dar una noción completa de los rubros que se negocian anualmente.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> [www.observatorio.org/comunicados/comun54.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun54.html) Salario Magisterial.

*Ingresos básicos.* En mayo de 1998, los profesores frente a grupo recibieron como sueldo tabular la cantidad de 2 mil 512.50 pesos, equivalente a 2.77 salarios mínimos del distrito federal. Pero ese ingreso aumentó a 3 mil 538.55 pesos (3.9 salarios mínimos) al integrar otras remuneraciones (despensa, material didáctico, previsión social múltiple, asignación docente, servicios curriculares, compensación provisional compactable, entre otras). A ello se suman los ingresos derivados del programa Carrera Magisterial (CM), que incrementan al sueldo tabular entre 20 y 198 por ciento, según la categoría asignada al profesor. La clasificación deriva de una compleja evaluación anual que incluye: formación inicial, antigüedad, capacitación, conocimiento profesional y desempeño profesional. La mayor parte de los profesores ha quedado en la categoría A de carrera magisterial, por lo que en realidad el sueldo tabular era de 3 mil 417015 pesos, equivalente a 3.7 salarios mínimos en mayo de 1998. Los demás componentes del salario profesional no se modifican, por lo que en los hechos el salario profesional fue de 4 mil 501.15 pesos, equivalente a 4.97 salarios mínimos.<sup>64</sup>

En este sentido, y con relación al salario solo es retórica por parte del Estado ya que los incrementos de salario a maestros a partir de la década de los noventa solo han significado un aumento mínimo sin ningún impacto en su forma de vida.

## **VIVIENDA**

Otra de las formas de poder contribuir a la mejora de los niveles de vida de los maestros, se realizó integrando un programa de fomento a la vivienda del magisterio que consistía en aprovechar los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y a las nuevas oportunidades de financiamiento que daría lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro, ofreciendo opciones de construcción y crédito, conjuntamente con los organismos de la Federación contando también con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

---

<sup>64</sup> ídem.

**CARRERA MAGISTERIAL**

Una de las necesidades de la actividad docente para estimular la calidad de la educación y establecer un medio para la profesionalización del magisterio, se acuerda con un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente que consiste en que los maestros pudieran acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en la preparación académica, la actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de educación básica.<sup>65</sup>

Así mismo se acordó la creación de la Carrera Magisterial, que consistía en un sistema de promoción con dos propósitos; estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro y justo de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. El anterior escalafón de ascenso y acceso a mejores salarios, tenía un carácter vertical y no favorecía el esfuerzo individual; sólo se avanzaba en él por deceso, jubilación o retiro del poseedor de la plaza inmediata superior, y no favorecía, necesariamente, al maestro que estaba frente al grupo. Con el nuevo esquema de la carrera magisterial, se permite la promoción horizontal del personal docente y se puede acceder a niveles salariales superiores, desarrollando la misma función, con base en la preparación, la calidad del desempeño profesional y la antigüedad en el servicio. Dentro del esquema de la carrera magisterial se atiende además al personal directivo y de supervisión, así como a quienes realizan actividades técnico-pedagógicas.

Para incorporarse o promoverse, un profesor debía obtener durante el ciclo escolar los mejores puntajes globales en los cinco factores que integraban el sistema de evaluación, los cuales tenían una ponderación distinta. Cuadro 3 (ver anexo).

Los profesores con maestría o doctorado egresados de instituciones formadoras de docentes estaban en posibilidad, previo cumplimiento de los requisitos y de la Evaluación

---

<sup>65</sup> El programa consta de cinco niveles "A" "B" "C" "D" "E", en donde el docente puede acceder a niveles superiores de estímulo, sin que exista la necesidad de cambiar de actividad. Cada nivel tiene sus propios requisitos y ofrece un estímulo económico significativo, el cual incrementa al pasar de un nivel a otro [www.sep.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=4981](http://www.sep.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=4981) Carrera Magisterial

Global, de ingresar directamente a los niveles “B” O “C” respectivamente. Docentes en servicio que no contaban con el grado académico requerido no podían participar en el Programa.

Para efectos de promoción, además del puntaje de la Evaluación Global, debía acreditarse en la mayoría de los casos una permanencia de tres años para acceder a los niveles “B” “C” y de cuatro para los niveles “D” “E”. En los casos de los docentes ubicados en zonas de bajo desarrollo o marginadas, la permanencia disminuye a dos años en cada nivel. Sin embargo, existieron diversas situaciones que originaron problemas en la aplicación de la normatividad entre otras pueden citarse las siguientes: no estaban reglamentados los cambios de vertiente; las incorporaciones a los niveles “B” o “C” dejaban fuera maestrías o doctorados de instituciones de educación superior; no se definieron normas para los cambios de nivel o modalidad educativa y para Tercera Vertiente se requería formación normalista en modalidades donde participaban mayoritariamente profesionistas sin ese antecedente. Dadas las transformaciones que experimentó el sistema de educación básica, se requería actualizar la normatividad vigente en esos momentos.

En diciembre de 1996 se realizó la *III Reunión Nacional de Coordinadores Estatales de Carrera Magisterial*. Uno de sus principales objetivos fue la capacitación y resolución de dudas en cuanto a la normatividad. Así mismo esta experiencia se reprodujo con los secretarios de Carrera Magisterial de todas las secciones sindicales del SNTE en febrero de 1997.

En ese mismo año, se desarrolló un estudio denominado *Percepción del Programa de “Carrera Magisterial” de los Maestros de Educación Básica*. Los principales objetivos fueron detectar el nivel de conocimientos, comprensión y valoración de Carrera Magisterial; así mismo se buscaba conocer la concepción sobre sus objetivos, beneficios, motivaciones y resistencias.

Entre los resultados más relevantes del estudio citado, es importante resaltar que la mayoría de los docentes entrevistados (82%) argumentaron que una de las motivaciones centrales para participar en Carrera Magisterial era la superación y satisfacción personales. Uno de los objetivos centrales del Programa consistía en elevar la calidad de la educación; el (66%) mejorar las condiciones económicas de los docentes y el (64%) la capacitación. Con respecto a los instrumentos de evaluación, un resultado interesante fue que los docentes consideraban que los instructivos para evaluar el desempeño profesional eran adecuados. (4%); adecuados (31%); regularmente adecuados (46%); poco adecuados (13%) y nada adecuados (6%).<sup>66</sup>

En agosto de 1997 se realizaron ocho reuniones regionales de Carrera Magisterial, teniendo gran trascendencia, ya que de ellas se derivó el principal insumo para la elaboración de los nuevos lineamientos generales de carrera magisterial programadas para 1998.<sup>67</sup>

#### **EL NUEVO APRECIO SOCIAL HACIA EL MAESTRO**

El gobierno federal y los gobiernos estatales se comprometieron a adoptar diversos mecanismos para impulsar el reconocimiento al maestro y valorar la vocación docente, así como a promover de parte de la sociedad, el respeto y gratitud a los maestros

Se pretendía que la transferencia de las funciones operativas del sistema escolar a los estados tuvieran un impacto positivo, al generar un sentimiento de confianza en los actores educativos, pero, por otro lado surgieron nuevos problemas de gestión de diferente índole.

El proceso de federalización, ha tenido un avance diferenciado de acuerdo con las condiciones locales y regionales que presenta cada entidad. Por la complejidad que representa una reforma de tal magnitud, se requería un largo periodo para su

---

<sup>66</sup> Ídem

<sup>67</sup> Ver [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) Carrera Magisterial.

cumplimiento total, por lo que aún existen procesos inconclusos y otros se encuentran rezagados.

Como principales avances se pueden señalar la corresponsabilidad entre la federación y los estados; el acercamiento de la autoridad, ahí donde se desarrollan los procesos y se presentan los problemas; el cambio de planes y programas de estudio, perfectibles, pero mucho mejores de los que se tenían; la mejoría de los materiales de apoyo y el desarrollo de mecanismos de apoyo a la formación inicial y actualización de los maestros. Sin embargo, persisten los problemas y dificultades, no necesariamente derivadas del Acuerdo, sino de causas históricas y estructurales que con la debida atención se irán superando en la medida en que las orientaciones de los mismos vayan formando parte natural de las prácticas educativas y se establezca el equilibrio de corresponsabilidad entre la función federal, la de los estados los municipios y la participación social.

El nuevo aprecio social hacia el maestro consiste en el reconocimiento tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto realizando un esfuerzo para garantizar al maestro las condiciones materiales para un eficaz desempeño de su actividad. Así como la búsqueda de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro.

Sin embargo el aprecio hacia el maestro por parte de la sociedad solo se obtiene con su trabajo y el buen funcionamiento de la escuela, brindando los resultados que de ellos espera la sociedad – no se adquiere por medio de promoción por parte del Estado como se plantea en el acuerdo-.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000, de Ernesto Zedillo Ponce de León y específicamente en educación básica establece que el fundamento de una educación de calidad para todos, reside en una formación de valores, actitudes,

hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

- A) En consecuencia este plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública.
- B) Se reforzaran los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprobren con mayor frecuencia.
- C) Un objetivo de mayor importancia será mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente se reforzaría la educación especial, a fin de que rindiera sus beneficios a la población que requiere de ella.
- D) Se propone la superación de la enseñanza–aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento del trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje.
- E) Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidara con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Cuadro 4 (Ver anexo) Asimismo, se impulsará el

desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de superación y dirección escolar contribuiría a este propósito.

- F) Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.
- G) Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.
- H) El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Así mismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.
- I) Se consolidarán la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de atribuciones y responsabilidades que correspondan a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas.

- J) Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la practica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) señala como los principales desafíos del sector educativo para el año 2000 la *equidad, la calidad y la pertinencia de la educación*. En materia de educación básica destaca el propósito de proporcionar un servicio de calidad a todos los niños y jóvenes que la cursan. Por este medio, se busca alentar el desarrollo integral de las personas, dotándolas de competencias para aprender con autonomía, fomentar los valores personales y sociales que constituyen la base de la democracia. Como resultado de este esfuerzo, el programa propone que hacia el inicio del nuevo milenio, la escolaridad media de la población de 15 y más años de edad sea superior a los 7.5 grados y que hacia el 2010 se haya elevado a nueve grados (excluyendo el nivel preescolar). La evaluación de las principales variables de la educación básica permite prever que la meta del año 2000 será superada.

En la política educativa de este sexenio destaca la consecución de los programas compensatorios a favor de la equidad, como:<sup>68</sup>

**Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).** Se estableció en el ciclo 1991-1992 para apoyar la educación primaria regular, rural e indígena en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, donde se concentran los mayores índices de rezago educativo de la Republica. En 1997 concluyó el ciclo de vida de este programa, debido a lo cual hasta el 2000 será financiado con recursos del PAREB.

**Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB).** Con base en la experiencia del PARE , el PAREB comenzó a funcionar en el periodo escolar 1994-

---

<sup>68</sup> Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

1995. Opera en diez entidades federativas: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

**Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).** La experiencia de los cursos comunitarios y la de los propios programas compensatorios permitió que en 1995 iniciara el PIARE, con una proyección hacia el año 2000. El PIARE apoya servicios de educación inicial, preescolar y primaria, además de ofrecer servicios de educación para los adultos de las comunidades beneficiadas. El programa atiende escuelas de educación primaria regular, rural e indígena en los estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, y Zacatecas. En la actualidad, la educación inicial, en su modalidad no escolarizada, se imparte en las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas. Los servicios de educación comunitaria rural de preescolar y primaria que opera CONAFE en 23 estados también son apoyados por el PIARE.

**Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei).** El programa data de 1981 y se incorporó al CONAFE de 1993. Mediante promotores educativos se capacita en métodos de crianza a los padres de familia con hijos menores de cuatro años, con el fin de mejorar las oportunidades de aprovechamiento de los niños en la enseñanza primaria. El Prodei abarca los estados de Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, y Yucatán. Dado que en 1997 finalizó el ciclo de vida de este programa, actualmente recibe recursos del PAREB para funcionar hasta el 2000.

**Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED).** El CONAFE se hizo cargo del funcionamiento del PAED. En su inicio, este programa funcionaba en las 100 escuelas con mayor desventaja educativa de 17 entidades de la federación. Posteriormente, se distribuyeron útiles y mobiliario a escuelas de los estados de

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas, y Tlaxcala, en los que PARE, PAREB, Y PIARE no tenían participación. En el ciclo 1997-1998, el PAED se incorporo al PIARE, a fin de ampliar los apoyos a las escuelas y beneficiar a maestros, supervisores, directores y padres de familia.

**Programa de Educación, Salud y Alimentos (PROGRESA).** Como parte de la política de combate a la pobreza extrema impulsada por parte del gobierno mexicano, se puso en marcha este programa en 1997. Mediante un conjunto de acciones integrales en los ámbitos educativos, de salud y de la alimentación, se buscó contribuir a que las familias menos desfavorecidas mejoraran su calidad de vida para que pudieran ampliar sus oportunidades de establecer una relación más ventajosa con su entorno.

Hacia fines de 1998 se había beneficiado con ayuda alimentaria, asistencia de salud y becas educativas, cuadro 5 (ver anexo) a casi dos millones de familias que habitan en zonas rurales de alta marginación. Mediante el componente educativo del PROGRESA, proporcionaría apoyo económico y paquetes de útiles escolares cuadro 6 (ver anexo) (o ayuda para su adquisición) a las familias participantes en este programa que acreditaran tener hijos o hijas menores de 18 años que cursaran entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria a condición de que muchachos acudieran regularmente a la escuela.

Sin embargo la década de los 90s muestran los avances con relación a la cobertura en niveles de preescolar, primaria y secundaria, siendo este el factor cuantitativo de los resultados del trabajo en educación básica. Escuelas matricula y docentes caracterizan a la política educativa de los últimos tiempos. Cuadro 7,8,9 (ver anexo)

En materia de organización y gestión escolar, el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) establecía el propósito de alentar un trabajo más articulado y corresponsable entre los maestros, directivos, supervisores escolares y la comunidad.

Con este fin, el proyecto escolar se convierte en un útil instrumento mediante el cual la escuela define sus objetivos establece sus metas y genera compromisos compartidos. Esto significa que sería necesario impulsar las funciones directivas y de supervisión y orientarlas hacia el apoyo a la gestión escolar.

A un año del final del sexenio, se informa que se prevé el término de la renovación de los libros de texto para la primaria, la instalación de 450 Centros para Maestros de los 500 programados y que se está a punto de “lograr” la meta de cobertura de 3 millones de alumnos para el nivel medio superior. Se afirma que a pesar del presupuesto restringido se podrá realizar todo lo planeado.

En el programa de la SEP para 1999 destacan algunas acciones que recogen inquietudes de la sociedad expresada con anterioridad o que son novedosas como la voluntad de difundir los resultados de las evaluaciones del desempeño educativo nacional que se han venido llevando a cabo, con lo cual se daría cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Educación (Artículo 31) que hasta ahora se había ignorado.

Se pretendía que con la difusión de las evaluaciones del sistema educativo la sociedad conocería lo que efectivamente aprendían los niños en las escuelas, así mismo con estas evaluaciones se permitiría a todos los actores sociales participar en la discusión y definición de las futuras políticas educativas. Sin embargo dichas evaluaciones no se difundieron sino por el contrario, fueron ocultadas por las autoridades educativas. Y como muestra podemos mencionar la que se realizó por parte de la OCDE en el año 2000.

En cuanto a la calidad de la educación básica se consideraba como un proyecto a largo plazo quedando sin definición las metas. Las medidas se enfocaban sobre todo a los aspectos materiales, que sin duda mejorarían el sistema, no obstante, no garantizarían una mejora cualitativa en la enseñanza.

Sin embargo, al inicio de esta administración el diagnóstico sobre la educación mencionaba una serie de problemas con la equidad, calidad, falta de pertinencia, obsolescencia de muchas estructuras, deficiente cobertura de los servicios en beneficio de los sectores más vulnerables, ineficiencia en la forma de operación de los sistemas educativos en sus diferentes niveles. No se niegan las acciones emprendidas pero de eso a convencernos de que los problemas se han enfrentado con éxito, dista mucho de los resultados reales, dejando para el sexenio siguientes problemas con relación a la calidad, equidad, cobertura, pertinencia, contenidos educativos federalización, organización y gestión del sistema educativo.

Para el nuevo sexenio la educación ha sido tema de atención especialmente para los candidatos a la presidencia, en este caso hacemos referencia a las propuestas hechas por el candidato de la Alianza Para el Cambio integrada por los partidos del PAN y PVE, que luego obtendrían el triunfo en dicha contienda.

Entre las propuestas educativas que destacan mencionamos: el compromiso del Estado con ella, a su carácter público y laico y enfatizan su contribución al desarrollo social y económico, a la cohesión y armonía, a la democracia y tolerancia y, en general a los valores humanistas y sociales del artículo tercero constitucional. Todos los partidos coinciden en la igualdad de oportunidades y en que ningún mexicano debe quedar fuera de ningún nivel educativo por motivos económicos.

También se hace mención de los valores que deben normar la educación: cultura cívica, legalidad, tolerancia, libertad, justicia, solidaridad, pluriculturalidad, respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. En cuanto al financiamiento el PAN propone elevarlo al 8% o al 9% del PIB, aplicando inteligentemente los recursos destinados a la educación, elaborar un presupuesto “base cero” para romper con la rutina de los incrementos mecánicos anuales y crear un sistema nacional de becas y financiamiento para apoyar a todos los que quieran estudiar y no tengan recursos.

En cuanto a la cobertura se insiste en ampliarla , propone ampliar la obligatoriedad de 10 años y alcanzar un promedio de 10 grados de escolaridad en el sexenio (el promedio actual es de 7.7 grados).

Con relación a la calidad son mencionadas tres constantes: 1) La referencia discursiva a la necesidad de promover una mayor calidad en todos los niveles del sistema educativo. 2) la insistencia en acciones orientadas al mejoramiento profesional y material del magisterio. 3) la insistencia en la formación de valores en los niños y jóvenes, lo que se articula con las propuestas doctrinarias cuando se especifica de qué valores se trata: tolerancia, libertad, justicia, equidad de genero, derechos humanos, cuidado del medio ambiente, solidaridad, fraternidad,, cooperación, responsabilidad, ciudadanía y, en cierto contrapunto, eficiencia y competitividad.<sup>69</sup>

Entre las propuestas específicas para el mejoramiento de la calidad educativa se menciona, enriquecer los programas educativos para enseñar valores, enfatizar el aprendizaje del español, fomentar la educación a distancia y crear el instituto nacional de educación permanente para atender el rezago educativo.

También se menciona que debido al momento de transición hacia la mundialización por el que atraviesa la economía del país, se postula la vinculación necesaria entre la educación, el desarrollo científico y tecnológico, el sistema productivo y las demandas del empleo. Se insiste en la necesidad de impulsar la educación vinculada a la producción: “capacitación en los centros laborales”.

---

<sup>69</sup> Durante el discurso para la presentación del Programa de Nacional de Educación 2001-2006 el presidente Fox hace énfasis en la necesidad de armonizar la escuela con su entorno, los espacios educativos con la geografía urbana y rural los procesos de enseñanza con los medios técnicos de nuestra época, la capacidad de aprendizaje con el avance vertiginoso de la ciencia y la formación ética con los retos que el cambio social plantea a nuestros principios... Calidad en la infraestructura, en las aulas, en los servicios de cada escuela; calidad en los maestros, calidad en la enseñanza, calidad en los contenidos, calidad en la administración de las escuelas, calidad en los directivos y dirigentes del sistema educativo, calidad en el sindicato del magisterio. Calidad: un concepto integral en la educación. Por otro lado, para asegurar la calidad educativa impulsaremos la evaluación constante y sistemática. [www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=DI&Art=1908](http://www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=DI&Art=1908) Presentación del Programa Nacional de Educación 2001-2006

En cuanto al SNTE el entonces candidato Fox se refirió a la necesidad de clarificar el papel del sindicato en el desarrollo de la educación y establecer una estrategia de negociación y concertación con el sindicato, no de confrontación, para crear una nueva cultura laboral.

Durante la campaña presidencial del entonces candidato Vicente Fox, así como en el denominado “periodo de transición” de su gobierno, se insistió que uno de los elementos centrales para renovar el sistema educativo radicaba en la necesaria reestructuración de la SEP. A casi una decenio de iniciado el proceso de “federalización” de la educación, que implica la transferencia de recursos, responsabilidades y facultades a las entidades federativas, se ha mantenido casi incólume su estructura burocrática y la operación centralista de sus competencias para orientar la marcha, la supervisión y el contenido de la educación.

Luego del triunfo del candidato del PAN, el PNE 2001-2006 ofrece metas específicas para educación básica, media superior, superior y para el nuevo programa de educación para la vida y el trabajo. Dichas metas así como los objetivos particulares, estrategias y acciones correspondientes, se refieren a los tres propósitos generales del programa: avanzar hacia la equidad en educación, proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.<sup>70</sup>

En el capítulo sobre la reforma de gestión del sistema educativo, el PNE incluye una serie de iniciativas para promover la participación social en la gestión y para mejorar los mecanismos de coordinación que implican, a su vez, acuerdos entre actores. Se propone la creación inmediata del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, presidido por el titular de la SEP y conformado por las máximas autoridades educativas de los estados y del Distrito Federal.

## IV CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTION ESCOLAR

### ENFOQUE DE CALIDAD DE LA EDUCACION

Ante el proyecto de modernización, la educación básica ocupa una posición central en la política educativa de nuestros tiempos y se constituye como un sistema estratégico para el desarrollo del país donde las reformas han conformado un sistema complejo. La preocupación ha dejado de estar centrada exclusivamente en el acceso y la extensión de los servicios para la escuela básica. Se centra en los contenidos del sistema educativo, en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, en la evaluación, así como en la *organización y gestión escolar*.

El significado atribuido a la expresión de la <calidad de la educación> incluye varias dimensiones o enfoques complementarios entre sí.

Un primer sentido es el entendido como eficacia organizacional:<sup>71</sup> una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender –aquello que está establecido en los programas curriculares- al cabo de determinados ciclos o niveles. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa a través de la organización escolar.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementaria del anterior, esta referido a qué es lo que se aprende en el sistema ya su <relevancia> en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse

---

<sup>70</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2006 p76

<sup>71</sup> Las definiciones de eficacia organizacional deben tomar en consideración dos aspectos: los objetivos de las organizaciones y los medios por los cuales se sustentan y obtienen sus objetivos, de tal manera que el concepto debe contener con las cuestiones de los medios y fines organizacionales. Suponiendo que el sistema organizacional se mantenga así mismo, los objetivos más importantes serían: buenos resultados (*output*), en el sentido de obtención de logros para los cuales la organización fue diseñada, ya sea cuantitativa o cualitativamente; habilidad para absorber y asimilar cambios endógenos y exógenos; y la conservación de los recursos organizacionales, tanto como humanos como materiales. Ruiz Dueñas Jorge, 1990 Metodología de Evaluación de la Empresa Pública. (*Eficacia y Eficiencia*), ed UAM. Unidad Azcapotzalco, p 19.

como persona -intelectual, afectiva, moral y físicamente-, y para desempeñar adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad (político, económico y social). Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños de contenidos curriculares.

Una tercera dimensión es la que refiere a la calidad de los <procesos> y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a los niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuado preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.<sup>72</sup>

Los procesos de enseñanza y aprendizaje, que constituyen, en buena medida de este tipo de organizaciones, no pueden aislarse del resto de los procesos, y que están afectados por un conjunto de relaciones mutuas entre; la efectividad de la labor docente de un profesor que no es independiente en consideración que de el posean sus compañeros y la dirección; la eficiencia de los alumnos esta condicionada por el clima escolar de que goce el centro educativo, las circunstancias están afectadas por el liderazgo de la dirección y por la eficacia directiva y éstos, a su vez, son estimulados por los buenos resultados. De ahí la necesidad de situar las acciones de la calidad en una perspectiva de organización y gestión suficientemente amplia.

---

<sup>72</sup> La calidad de los resultados involucra todo el proceso y a toda la organización: las condiciones de trabajo de los docentes, el grado de profesionalización y formación, capacitación y actualización de los mismos; las innovaciones curriculares y el desarrollo curricular continuo; la articulación entre los saberes escolares y aquellos necesarios para el desenvolvimiento en la sociedad y el mundo productivo; la gestión y organización escolar, su coherencia, sus modelos y estilos; el afianzamiento de los vínculos con la comunidad, la capacidad de dar respuesta a sus demandas y de propiciar la participación; las condiciones de infraestructura edilicia y los recursos didácticos con los que se cuenta; la cantidad de alumnos por sección, entre otros elementos. Afiz Irene, 1997, p 161

El ambiente para la educación de calidad debe ser en colaboración y responsabilidades compartidas. Cada vez más se comprueba que solo la acción en conjunto permitirá alcanzar la calidad.

La necesidad de referirnos a un modelo de gestión escolar surge de tres situaciones muy importantes: del reconocimiento de la escuela como una organización compleja; de la percepción de que el rol de la escuela ha cambiado, sin que se perciban señales profundas de su transformación; y de la necesidad de concebir una gestión capaz de articular en forma sistémica las innovaciones que impulsan los procesos de reforma en educación.

Son múltiples las razones que sustentan la complejidad de la escuela. En primer lugar, su objeto mismo el cual es formar personas; el impacto que esto tiene en la estructura social y económica; el hecho de tratarse de un proceso gradual y a largo plazo, lo que dificulta y torna imprecisa la medición de sus efectos; la diversidad de actores que a ella concurren: alumnos, maestros, y padres de familia, la heterogeneidad sociocultural y económica de los diversos contextos; las interacciones jerárquicas que se establecen con las distintas instancias sectoriales involucradas, y finalmente por la diversidad de demandas que a ella concurren desde los distintos ámbitos de la sociedad salud, justicia, trabajo y de la propia comunidad de la cual forma parte.

El cambio de rol de la escuela se avizora desde distintas perspectivas. Se reconoce que el conocimiento navega, circula, se reproduce y se multiplica a una velocidad inimaginable, y que ningún currículo que descansa sobre contenidos será capaz de permanecer. En efecto, debido a la aceleración en la producción de nuevos conocimientos, el currículo se distancia cada vez más de ellos, lo que lleva inevitablemente a la obsolescencia y en consecuencia a su actualización.

Finalmente la crisis de identidad, producto de la globalización y los cambios societales, que afecta a toda la sociedad, pero en particular a los jóvenes, esto obliga a repensar la gestión de la escuela a través de una visión sistémica de la organización que permitiera

articular la mirada en torno a la ocurrencia de los aprendizajes otorgándoles sentido y dirección estratégica.

En este sentido es necesario hacer una revisión de los proyectos educativos tanto internacional como nacional con la finalidad de tener una visión global. Revisar al interior de la escuela, sus métodos y procedimientos, en el sentido de encontrar un enlace que propicie mejorar las formas de organización y gestión, articulados con la sociedad.

### **PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES**

La política educativa en nuestro país ha visto desfilar una larga lista de programas, pronunciamientos y declaraciones, de compromisos y metas que se reiteran, incumplen y postergan, sin una continuidad. Sin embargo en el plano internacional existen una serie de acciones a efecto de mejorar los servicios en la educación básica. México ha tenido a bien ser participe de estas acciones, si bien no en una forma abierta, ha retomado algunos elementos de dichas reuniones.

Del 29 de mayo al 2 de junio de 1989 se llevo a cabo la I conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en la Habana Cuba, donde se establecía la transformación de la educación sobre *el trabajo y el empleo* en un marco de desarrollo de los medios de comunicación como elementos de transformación de los medios de producción.

Desde la perspectiva de la Educación, Trabajo y Empleo y su globalización en las estrategias de acción común, es necesario que los gobiernos de los países miembros de los Estados Iberoamericanos, de manera vinculante, solidaria y conjunta adopten el compromiso en los siguientes sentidos: El proceso de vinculación entre empleo, trabajo y educación ha de reunir requisitos de aprendizaje planificado, sistemático, intencional, socialmente valido, con un propósito definido y continuo. Todos los países iberoamericanos y como decisión de sus gobiernos nacionales han de adoptar la determinación de implementar un sistema de formación para el trabajo y el empleo como

políticas nacionales prioritarias y con un carácter formal e informal que posibilite el acceso a esta oferta educativa a toda población en edad escolar adulta.<sup>73</sup>

En ese sentido la cumbre se enfocaba más a los niveles de educación superior como una alternativa para mejorar la calidad de vida por medio de la educación. En México se retomaba la propuesta dando impulso al desarrollo de las universidades tecnológicas.

En la Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en 1992 en Santafé de Bogotá Colombia, el tema tratado hacía referencia a la descentralización educativa, se planteaba la modernización de las administraciones educativas mediante programas de “Descentralización Educativa”.

La intención de mejorar las estructuras y procedimientos de las administraciones educativas con el fin de conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la gestión y una efectiva participación de la sociedad en la educación. Ambos objetivos son premisas indispensables para elevar los niveles de calidad de la educación en todos sus aspectos.<sup>74</sup>

En la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación celebrada en Salvador, Bahía, Brasil en julio de 1993 se ratifica la educación para el trabajo planteada anteriormente en la Habana Cuba 1989. En esta conferencia se reiteraba a la educación como el eje de transformación para el mundo del trabajo desarrollando los valores conductas y competencias que permitieran su prosperidad y la de los países.

---

<sup>73</sup> [www.oei.es/icie.htm](http://www.oei.es/icie.htm) I Conferencia iberoamericana de Educación. Trabajo y empleo. La Habana Cuba 1989.

<sup>74</sup> [www.oei.es/iicie.htm](http://www.oei.es/iicie.htm) III Conferencia Iberoamericana de Educación. La descentralización Educativa, Santafé de Bogotá Colombia 1992.

Como objetivo se pretendía brindar una educación de calidad para todos, las oportunidades de formación para el trabajo debían estar enfocadas a los jóvenes y adultos, la renovación de la educación técnica y profesional, y el acceso de los trabajadores a la formación continua.

En este sentido se pronunciaba por asegurar el derecho de todos a la educación, a fin de mejorar los resultados del aprendizaje en la enseñanza básica de los sectores más desfavorecidos, enriqueciendo progresivamente los sistemas y procesos educativos, con el objeto de reducir y eliminar desigualdades. Ofrecer oportunidades de formación para el trabajo a todos los jóvenes antes de su incorporación a la vida activa. Transformar la educación técnica y formación profesional de manera que respondieran a las necesidades de los sistemas económicos y sociales de cada país a corto y mediano plazo, proporcionando mayores y mejores oportunidades educativas para todos y aseguraran en una mayor capacidad de iniciativa frente a los cambios.<sup>75</sup>

Para 1995 las prioridades educativas consistían en el compromiso con la calidad y la equidad de la educación. En la V Conferencia Iberoamericana de Educacion celebrada en Buenos Aires Argentina, se estimulaba a la educación como voluntad política y compromiso de la sociedad, además de establecer a la educación como inversión social.

Las prioridades educativas radicaban en un compromiso con la calidad y la equidad. Se establecía que era preciso garantizar la expansión de la educación inicial. Se debía asegurar una educación básica de calidad para todos, que incluyera, al menos un año de preescolar, y que asegurara la capacidad de asimilar los continuos cambios, asumir la innovación como una constante, incrementar las posibilidades de formular y resolver problemas y desarrollar la responsabilidad de cada uno frente a si mismo y a su sociedad. Solo una educación básica de calidad se mencionaba podría aportar valores individuales y sociales significativos y ser el sustento de posteriores aprendizajes que

---

<sup>75</sup> [www.oei.es/ivcie.htm](http://www.oei.es/ivcie.htm) IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación Salvador, Bahía, Brasil 1993

permitan construir una cultura de trabajo, el acceso a perfiles laborales amplios y la preparación par el puesto de trabajo.<sup>76</sup>

En la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación con sede en Concepción, Chile 1996, aparte de la propuesta al sector educativo, se hacía una reflexión de la gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa sobre los jefes de estado y de gobierno en la contribución y consolidación de la democracia como forma de gobierno generalizada, como la vía adecuada para asegurar una convivencia pacífica y pleno de respeto a los derechos esenciales de las personas, asumiendo la educación para la democracia como un compromiso de todos.

Se ratificaba la continuidad con los esfuerzos de descentralización y desconcentración administrativa, para facilitar la gestión educativa en sus diferentes niveles. Modernizar las estructuras y procedimientos de las administraciones educativas para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la gestión, así como la responsabilidad por sus resultados. Crear sistemas nacionales de evaluación no solo de alumnos, del profesorado y de los centros docentes, sino también de las organizaciones administrativas, y de los programas políticas educativas.<sup>77</sup>

Durante la VII Conferencia Iberoamericana de Educación, efectuada en Mérida, Venezuela 1997 se hizo énfasis en *la escuela y su entorno así como en la organización y gestión escolar*.

En cuanto a la *escuela y su entorno* se consideraba que la escuela debía ser capaz de promover un afectivo acceso al conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico como condición de desarrollo personal en un mundo cambiante. Pero además hoy la escuela debe ser capaz de formar personas que sepan desenvolverse y enfrentar con éxito a la incertidumbre, que sepan tomar decisiones, que desarrollen

---

<sup>76</sup> [www.oei.es/vcie.htm](http://www.oei.es/vcie.htm) V Conferencia Iberoamericana de Educación Buenos Aires Argentina 1995

<sup>77</sup> [www.oei.es/vicie.htm](http://www.oei.es/vicie.htm) VI Conferencia iberoamericana de ministros de educación ( “gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos”) Declaración de Concepción. Concepción, Chile 1996.

satisfactoriamente sus competencias básicas y afiancen su identidad en la pluralidad. Los escenarios educativos que la escuela construye y/o acoge, tanto formales como informales, deben facilitar, además del aprendizaje individual, la interacción entre iguales, el aprendizaje cooperativo, el cultivo de la autonomía, el ejercicio del diálogo y el esfuerzo personal como entrenamiento para superar las dificultades y como aprendizaje para aquellas que puedan presentarse a lo largo de la vida.<sup>78</sup>

Otro de los aspectos mencionados en esta conferencia es la relacionada con la *organización y la gestión escolar*. Establecía que los cambios pedagógicos debían estar acompañados de modificaciones en la gestión escolar. Esta debe considerar, promover, fomentar e incorporar, de una manera permanente e innovadora, la participación activa, en los niveles y ámbitos adecuados, de maestros, directores, alumnos y padres de familia, así como de empresarios, trabajadores, instituciones, autoridades y líderes sociales, fortaleciendo el diálogo, el debate y el consenso, con la participación de las comunidades locales y regionales.<sup>79</sup>

Para 1990 se llevo a cabo el pronunciamiento en Jomtien Tailandia, a la que asistieron delegaciones de por lo menos 155 gobiernos, y donde se acordó la “Educación para Todos”, dicho evento fue organizado por la UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAD y BM. Allí se acordó un marco de acción con propuestas, coincidentes con las del PPE, así como con el plazo de cumplimiento del año 2000.

Uno de los propósitos en esta declaración que recobra a la fecha elementos del trabajo en la escuela es: *La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, donde se establece que cada persona-niño joven o adulto- debe estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (*tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética,*

---

<sup>78</sup> [www.oei.es/viicie.htm](http://www.oei.es/viicie.htm) VII Conferencia Iberoamericana de Educación. Mérida Venezuela 1997

<sup>79</sup> Ibidem

*resolución de problemas*) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (*conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes*)

En un marco más amplio la visión comprendía: universalizar el acceso y promover la equidad; concentrar la atención en el aprendizaje; ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica; valorizar el ambiente para el aprendizaje y fortalecer la concertación de las acciones.

Cuatro años mas tarde en la cumbre de Miami, se lanzo el “plan de acceso universal a la educación para el año 2010”, ratificada después como “iniciativa de Educación” en la Cumbre, celebrada en Santiago de Chile en 1998, encabezada por el gobierno estadounidense y coordinada por los gobiernos de México, Argentina y Chile, y contando con la participación de organismos internacionales como: OEA, Banco Mundial, BID, Y USAID.

Sin embargo en el foro mundial de la educación celebrado en Dakar, Senegal, 2000. Se hizo constar que a pesar de los avances las metas planteadas no se cumplieron en el plazo estipulado al año 2000, renovando los compromisos y recorriendo el plazo hasta 2015. En este mismo foro se hicieron una serie de rectificaciones con el objetivo de que se cumplan las metas basadas en el postulado “*educación para todos*”.

En el marco de acción de Dakar<sup>80</sup> se establecieron los siguientes objetivos:

- 1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;*
- 2. Velar porque antes del año 2015 todos los niño, y sobre todo los niños y las niñas que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;*

3. *Velar porque sean atendidas todas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa.*
4. *Aumentar en 50% del 2000 al 2015 el número de adultos alfabetizados, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;*
5. *Suprimir las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los sexos en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.*
6. *Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.*

Las rectificaciones mencionadas establecen que las políticas que normen el desarrollo educativo deben estar inspiradas por valores humanos fundamentales, de modo que el servicio educativo contribuya a la mejor realización de las personas y de las sociedades.

Con el propósito de lograr los objetivos mencionados se plantearon una serie de estrategias para el logro de ellos:

**Estrategia 1.** Conseguir un sólido compromiso político, nacional e internacional, con la educación para todos, formular planes nacionales de acción y aumentar considerablemente la inversión en la educación básica.

---

<sup>80</sup> [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org) Marco de acción de Dakar, Senegal 2000.

**Estrategia 2.** Fomentar las políticas de la Educación para todos en el marco de un sector sostenible y bien integrado, claramente vinculado con la eliminación de la pobreza y las estrategias de desarrollo.

**Estrategia 3.** Garantizar el compromiso y la participación, de la sociedad civil en la formulación, aplicación y supervisión de las estrategias para el desarrollo de la educación.

**Estrategia 4.** Establecer sistemas receptivos, participativos y responsables de buen gobierno y gestión de la educación.

**Estrategia 5.** Atender las necesidades de los sistemas de educación afectados por un conflicto, calamidades naturales e inestabilidad y poner en práctica los programas educativos de modo que propicien el mutuo entendimiento, la paz y la tolerancia, y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos.

**Estrategia 6.** Aplicar estrategias integradas con miras a la igualdad entre sexos en la educación, con reconocimientos de la necesidad de modificar actitudes, valores y prácticas.

**Estrategia 7** Poner rápidamente en práctica programas y actividades educativas para luchar contra la pandemia del VIH/SIDA.

**Estrategia 8.** Crear un entorno educativo seguro, sano, integrado y dotado de recursos distribuido de modo equitativo, a fin de favorecer un excelente aprendizaje y niveles bien definidos de rendimiento para todos.

**Estrategia 9.** Mejorar la condición social, el ánimo y la competencia profesional de los docentes.

**Estrategia 10.** Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para contribuir al logro de los objetivos de la educación para todos.

**Estrategia 11.** supervisar sistemáticamente los avances realizados para alcanzar los objetivos de la Educación para todos, así como sus estrategias en el plan nacional, regional e internacional.

**Estrategia 12.** Aprovechar los mecanismos existentes para la acelerar el avance hacia la Educación para todos.

A partir del año 2000 las reuniones en pro de la educación han considerado a la organización y gestión como líneas a desarrollar para el funcionamiento de la organización escolar con el objetivo de lograr la calidad. Como en el seminario Iberoamericano de gestión eficiente de Sistemas Educativos para altos directivos del Gobierno de la Educación celebrada en Querétaro, México del 2000, donde los objetivos establecían el proporcionar elementos conceptuales acerca de la gestión de sistemas educativos y procesos de reforma que permitieran orientar la toma de decisiones en un marco de descentralización de los sistemas, promover la autonomía de los centros escolares y la profesionalización de todos sus actores. Proporcionar información relevante para apoyar el desarrollo de competencias básicas en materia de administración, negociación y diseño de políticas y metas educativas, y para orientar la consecuente toma de decisiones en la implementación y evaluación de resultados de políticas y programas educativos.<sup>81</sup>

Las decisiones de la políticas deben planear su tarea en el plano ético, pues los sistemas educativos no son solo piezas al servicio de la economía, del consumo o del progreso material, sino medios que deben ayudar al desarrollo de la plenitud de las potencialidades humanas. En particular la expansión del conocimiento que caracteriza el ingreso de la humanidad al tercer milenio y que está impactando profundamente los sistemas educativos, deben inscribirse en el horizonte de integralidad y responsabilidad.

---

<sup>81</sup>[www.oei.es/ibermade8.htm](http://www.oei.es/ibermade8.htm) Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización de Administradores de la Educación, Querétaro, México 2000.

En cuanto a la equidad se argumentaba, que de ninguna manera satisface lo que se ha realizado para alcanzar mayor equidad en la distribución de las oportunidades de acceso, permanencia, egreso, transición a otros niveles educativos y, sobre todo, aprendizaje. La mayor equidad solo se ha logrado como consecuencia a la tendencia a universalizar algún nivel educativo, notablemente la primaria. No obstante esto no ha significado igualar los resultados de aprendizaje que son la verdadera medida de una política de justicia educativa. Se plantea que el uso creciente de la tecnología de la información y la comunicación en el campo educativo amenaza con producir desigualdades cada vez mas profundas y graves, si continuamos extendiendo la educación básica con los mismos criterios utilizados hasta hoy. Definitivamente, hay que enfrentar el problema de otra manera. Sociedad y gobiernos, pero sobre todo éstos últimos, deben destinar los recursos y los esfuerzos necesarios para igualar e incrementar la calidad de los servicios a los sectores pobres en el campo y la ciudad, a los sectores indígenas y en general a todos los excluidos de los beneficios de la educación básica. Mientras no se ofrezca mejor educación a los que menos tienen y se asegure una educación igualitaria a hombres y mujeres, difícilmente podremos avanzar en la meta de lograr equidad y calidad educativa.

#### **PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD**

El 8 de agosto de 2002 Suscribieron el compromiso social por la calidad de la educación, la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación además de gobiernos estatales, -algo semejante al anuncio del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992-. Lo destacable de este compromiso es la participaron de universidades y diversas organizaciones sociales. Se trata de un documento muy general que consigna laudables propósitos de cuantos lo suscriben, y en el cual se anuncian futuros convenios específicos que precisan las acciones que se piensa poner en marcha.

El documento contiene siete puntos como ejes de transformación para lograr la calidad en educación básica:<sup>82</sup>

- El primero justifica la razón de la iniciativa (“el sistema educativo que tenemos no es aún el que necesitamos”) y destaca la importancia de generar una nueva cultura de revaloración de la educación y un nuevo esquema de participación social; señala que los firmantes asumen la “responsabilidad individuales y comunes para transformar la educación en México”.
- El segundo punto, a manera de diagnóstico, se puntualizan los principales problemas del sistema educativo, aunque sin perder responsabilidades ni jerarquizar obstáculos. Se admite que el sistema educativo tiene fallas de articulación, es rígido, con problemas de cobertura e inequidades. También se advierte que la insuficiente calidad es resultado de factores como la falta de recursos, la escasa evaluación y “rendición de cuentas”.
- El documento recupera, en el tercer punto, el esquema de las “transiciones” que se utilizó tanto en el plan nacional de desarrollo como el PNE. El apartado “nuestra visión común”, el punto número cuatro, es particularmente importante porque se prefiguran propósitos y responsabilidades como el fortalecer el carácter laico y gratuito de la educación, preservar los derechos de los trabajadores, mejorar la participación social. En cuanto a este punto existe una ambigüedad en cuanto a la responsabilidad y los compromisos sobre la participación.
- Los puntos cinco y seis identifican los cambios y compromisos que se proponen. Respecto a los cambios, destaca el que se refiere explícitamente a la educación básica y particularmente al desarrollo de “comunidades de aprendizaje exitosas” para este nivel. Los cambios requeridos para impulsar

---

<sup>82</sup> [www.observatorio.org/comunicados/comun82.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun82.html) Compromiso Social por la calidad de la educación.

tales comunidades, consigna el documento, implica el cumplimiento de los maestros con su trabajo, el aprovechamiento óptimo de la jornada escolar y el aprendizaje de un segundo idioma y de computación<sup>83</sup>. Además se añade, se requiere mejorar la infraestructura, adecuar las condiciones de trabajo y transformar la gestión.

Se pretende que la escuela asuma de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se comprometa al mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Que sea una comunidad educativa integrada y comprometida que garantice que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejerciendo una ciudadanía competente, activa y comprometida.

El Programa Escuelas de Calidad se propone incidir en forma acotada sobre las escuelas de áreas sociales pobres, escuelas que ostensiblemente presentan resultados deficientes así como reforzar a escuelas que ya son fuertes. El punto de partida es el reconocimiento de obstáculos, que existe una situación crítica en algunas regiones urbanas y rurales. Hay escuelas que se mueven por mera inercia, que carecen de iniciativa y poder de decisión, que tienen deficiencias en infraestructura, que les falta equipo, mobiliario y recursos básicos de apoyo. Estas escuelas sufren así mismo por excesos burocráticos, no han logrado constituirse en una comunidad y, por eso tienen mala planeación y sufren problemas administrativos.

Dada la enorme diversidad cultural que caracteriza al país, calidad educativa implica reconocer la necesidad de diversificar la oferta educativa a fin de asegurar no solo el respeto sino el fortalecimiento de las diferentes culturas. Cada grupo tiene un

---

<sup>83</sup> Creemos entonces que la utilización plena del potencial de la computadora requiere de una reestructuración del espacio físico, del currículo, de las planificaciones, de los horarios y de las evaluaciones tanto de alumnos como de los docentes. Spiegel D. Alejandro, 1997, La escuela y la computadora, ed EDICIONES NOVEDADES EDUCATIVAS, Madrid España, p 165. En este sentido debemos considerar varios factores que intervienen en esta propuesta como los materiales para maestros y alumnos, asistencia técnica y capacitación continua, disponibilidad de tiempo máquina para maestros y alumnos, consideración de quien tiene computadora en casa y quien no etc.

aporte cultural que hacer a la educación. Gobierno y sociedad deben impedir que la diversificación de los servicios de educación básica a los grupos culturales minoritarios siga escondiendo una oferta empobrecida, que se aprovecha de la menor capacidad de estos grupos para exigir niveles adecuados de calidad. Se pretende recuperar en primer instancia una educación capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos que carecen de este tipo de educación en todos los ámbitos.

La tarea no es sencilla, la adaptación de las escuelas a un entorno cambiante no constituye un proceso espontáneo o automático, se hace imprescindible mirar hacia delante, reflexionar sobre el futuro a fin de poder anticipar una imagen coherente que aporte seguridad, y estabilidad en la labor cotidiana compatible con los procesos de cambio y adaptación al entorno.

Se plantea como factor estratégico buscar darle a la escuela a su organización y a su vida interna, una centralidad que hasta cierto punto ha perdido. Pero la decisión de centrarse en la escuela no es arbitraria sino que se debe fundar en resultados de investigación educativa que demuestren que no basta con elevar los insumos, que lo decisivo para la calidad educativa es la organización escolar y que las escuelas pueden constituirse en comunidades responsables, capaces de desarrollar una acción exitosa basada en metas, siempre y cuando reciban apoyo externo y confianza.

Se busca que cada escuela genere un proyecto propio y que los actores de la comunidad escolar (alumnos, directivos, profesores y padres) asuman las responsabilidades asociadas a ese proyecto. El objetivo del programa es promover la transformación de la organización y el funcionamiento de las escuelas, sin perder de vista que se busca mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje, que en las escuelas *se incorpore la cultura de la planeación, la reflexión y la toma de decisiones colectivas.*

Apoyando las acciones correctas que ejerza la comunidad escolar a través de la asistencia técnica, capacitación, recursos adicionales e instrucción para poner en marcha mecanismos efectivos de participación social, así como establecer los lineamientos en la rendición de cuentas.

Para que una escuela pueda participar en el programa escuela de calidad en primer lugar necesita estar localizada en una zona marginal determinada. Cada entidad federativa definirá los parámetros para las zonas escolares pobres que puedan participar en el programa. En segundo lugar, la escuela deberá, a partir de un diagnóstico, presentar un proyecto escolar que contenga metas generales en un plazo de dos a cuatro años.

Debe incluir estrategias y acciones específicas para alcanzar las metas establecidas en cada uno de los ámbitos de la acción educativa: trabajo en el aula, organización escolar y colaboración escuela-familia. Se trata de invertir el diseño de la política educativa, y pasar del esquema tradicional, central y vertical, hacia otro que parte de la escuela misma.

Las entidades federativas ajustaran el programa a sus condiciones particulares e imprimirán un sello propio a la organización, identificación, capacitación, dictamen y selección de escuelas participantes, así como sus elementos técnicos, administrativos y financieros, en este sentido se exige un alto nivel de concertación entre la federación, los estados los municipios y las escuelas.

El elemento base es hacer de las escuelas auténticas comunidades. Se quiere generar en cada escuela una nueva dinámica de autonomía, transformación y democracia en la toma de decisiones. El esfuerzo educativo debe ser concebido, cada vez mas, como algo colectivo y no solo como algo individual. La institución escolar debe juzgarse como una agencia de cambio social que reconozca las condiciones específicas de su entorno y se proponga pedagógicamente cambiarlas. El cambio en las escuelas dependerá de los

conocimientos y las voluntades de los actores del proceso educativo, de su proceso formativo y de las circunstancias de apoyo tanto interno como externo.

Como misión se proyecta transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen al Programa, institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva, fomentando el sentido de pertenecer a la escuela.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC)<sup>84</sup> responde a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro de aprendizajes de todos los alumnos, independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan.

El PEC forma parte de la política nacional de reforma de la *gestión educativa*, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación (PNE), como son el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

La democracia y una nueva gestión horizontal están en la base de la propuesta estratégica de este Programa centrado en la escuela. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentre todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo

---

<sup>84</sup> VER. [www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2768](http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2768) Escuelas de Calidad.

La investigación educativa y varias experiencias a nivel nacional e internacional hacen énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empeño que muestran para orientar responsablemente sus tareas al propósito fundamental de que todos los estudiantes aprendan.

El PEC considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad del servicio educativo. Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto de desarrollo propio que la enorgullezca y entusiasme, dejará de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo.

#### **OBJETIVOS DEL (PEC)**

1. Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa. 2. Generar en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados. 3 Recuperar el conocimiento y experiencia del docente, protagonista fundamental de la educación. 4 Fortalecer el liderazgo de los directivos. 5 Fortalecer el papel pedagógico del personal técnico y de supervisión. 6 Propiciar las condiciones de normalidad educativa. 7 Favorecer la construcción de redes horizontales entre escuelas y sistemas educativos estatales. 8 Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los actores educativos. 9 Fortalecer la participación social. 10 Hacer eficiente el uso de los recursos públicos, mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar. 11. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento de las escuelas. 12. Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo.

A través, de los anteriores objetivos se pretende apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje. A partir de un diagnóstico de su situación prevaleciente, la comunidad escolar, en un esfuerzo colectivo, ha de expresar su visión, metas, estrategias y compromisos en un proyecto de desarrollo a mediano plazo -proyecto escolar- y en programas anuales de trabajo, lo que conduce al cambio planificado. Esta estrategia reconoce las condiciones específicas y el entorno social de cada escuela, por lo que la escuela no competirá con otras escuelas, sino contra sí misma, en busca del mejoramiento continuo.

Los apoyos del PEC a las escuelas se darán a través de las siguientes líneas de acción: 1) reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; 2) redefinición del papel de diversos actores para garantizar una adecuada asistencia técnica y capacitación a los integrantes de la comunidad escolar, reconociendo que el cambio en la escuela depende del conocimiento y voluntad de las personas; 3) acompañamiento técnico especializado a cada escuela incorporada para enriquecer el proceso de transformación; 4) apoyo financiero para la adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como para la inversión y/o el mantenimiento de espacios educativos, mobiliario y equipo. La autoevaluación y la evaluación externa son elementos fundamentales del Programa.

Se pretende que el Programa continúe con la característica federalista. Propiciando que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares e impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. *Además de la coordinación intergubernamental, el Programa requiere una eficaz red de relaciones intra e interinstitucionales, para articular las acciones que convergen en la escuela y que son realizadas por diversas instancias educativas responsables de las tareas de planeación, formación y*

*actualización docente, investigación, evaluación, producción de materiales, programas compensatorios, participación social, administración y finanzas, tanto a nivel federal, estatal, municipal y de la propia escuela.*

**ESTÁNDARES DE CALIDAD DEL (PEC)**

***Estándares de gestión, práctica docente y participación social.***

El director ejerce liderazgo académico, administrativo y social.

Directivos y docentes trabajan como un equipo integrado.

Directivos y docentes se preocupan por superarse continuamente.

Los docentes planifican sus clases y propician experiencias de aprendizaje óptimas en función de las diversas capacidades, aptitudes, estilos y ritmos de sus alumnos.

Los docentes demuestran a los estudiantes confianza en sus capacidades y consiguen de ellos una participación activa, crítica y creativa.

Los docentes demuestran capacidad de crítica de su propio desempeño, así como de rectificación, a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo.

La escuela propicia la práctica de valores, así como el reconocimiento de nuestra realidad multicultural.

La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del medio ambiente.

La escuela cumple con el calendario escolar y aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza.

Los padres de familia están organizados y participan en las tareas educativas, son informados sobre el progreso de sus hijos y tienen canales para expresar sus inquietudes.

La comunidad escolar cumple con las metas que ella misma se fija.

La comunidad escolar se autoevalúa, utiliza la evaluación externa como una herramienta de mejora y rinde cuentas a la sociedad.

Se mejoran permanentemente las condiciones de la infraestructura material de la escuela.

#### **ESTÁNDARES DE EFICACIA DEL (PEC)**

Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático.

Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas.

Los alumnos demuestran un desarrollo en su capacidad de pensamiento crítico y científico.

La escuela disminuye sus índices de reprobación y deserción.

*El propósito del PEC es:* apoyar las acciones que la comunidad escolar participante decida para mejorar la calidad del servicio educativo y de los resultados de aprendizaje.

*El objetivo general es:* "Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad".

*Los objetivos específicos son:* Promover y apoyar la transformación de la gestión escolar. Capacitar a los directivos escolares. Propiciar las condiciones de

normalidad educativa necesaria para el funcionamiento eficaz de la escuela. Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad entre los agentes educativos. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura.

***Las premisas del PEC son:***

La organización y funcionamiento cotidiano de la escuela. El compromiso y participación de los integrantes de la comunidad escolar: Autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia.

**EVALUACION EDUCATIVA**

Hoy en día la calidad en educación básica ha sido cuestionada, el informe de evaluación aplicado por la OCDE nos muestra que a una década del inicio de modernización de este sistema educativo no ha logrado sus objetivos referentes a la calidad como a continuación se menciona.

El 4 de diciembre se dieron a conocer en París los primeros resultados del Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la que México es parte... el PISA es parte de un programa más amplio de indicadores de calidad educativa acordado por los países de la OCDE y representa el esfuerzo de evaluación educativa internacional de mayor alcance en la historia. A través del mismo establece se evaluarán cada tres años los conocimientos de lectura, matemáticas y ciencias enfatizando un campo en cada aplicación.

El PISA 2000, correspondiente a lectura se aplicó a jóvenes de 15 años (inscritos en secundaria o bachillerato), y midió sus capacidades de comprensión, y aplicación de textos generales, de matemáticas y ciencias. Participaron los 28 países de la Organización, más Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia; en total se examinaron 260 mil estudiantes, de los cuales cuatro mil quinientos de México.

La prueba consiste en un cuestionario con preguntas de opción múltiple o abiertas; en general se presenta al estudiante un texto breve y se mide su comprensión y uso de conceptos “en situación de la vida real”. El diseño estima una media teórica de 500 puntos con una desviación estándar de 100.

Las calificaciones globales muestran que los países en los primeros lugares (Finlandia 546 puntos, Canadá 534, Holanda 532, Nueva Zelanda 529 y Australia 528) no se separan demasiado de la media y que en ningún caso el rendimiento podría calificarse de excepcional. En cambio, los últimos lugares (México 422 puntos y Brasil 396) están lejos del promedio general. En todas las calificaciones México quedó en penúltimo lugar. En matemáticas el primer puesto fue para Japón con 557 puntos y México obtuvo 387; en ciencias ganó Corea con 552 puntos y México quedó con 422.<sup>85</sup>

Además de esas puntuaciones, el reporte ofrece una escala por niveles de dominio de los textos. La escala maneja cinco grados, que significa: 1) Localizar una información específica; 2) Hacer inferencias simples; 3) Captar relación entre componentes; 4) Identificar información implícita; 5) Mostrar dominio de lectura y valoración crítica. Se añade el grado -1 que implica incompreensión de textos y se deduce de las respuestas incorrectas. Los resultados de México son preocupantes. Mientras que en los países que ocupan los primeros lugares, cerca del 20% de los jóvenes alcanzaron el nivel más alto y menos del 5% se situaron en el mínimo, en México menos del uno por ciento obtuvo el nivel superior y cerca del 30% quedó en el inferior. Peor aún, el 16% se ubicó en el nivel de incompreensión de textos.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> [www.observatorio.org/comunicados/comun67.htm](http://www.observatorio.org/comunicados/comun67.htm) La Evaluación Educativa de la OCDE.

<sup>86</sup> Ídem

Ante estos resultados cuando hablamos de la calidad en educación es necesario abordar el concepto de la evaluación de manera más precisa, sabemos, que es una función que concluye con la expresión de juicio de valor, con la adjudicación de calificativo, que es solo una función auxiliar pues lo importante de la evaluación, *es lo que se tiene que hacer luego de conocer los resultados.*

Evaluar es una actividad compleja en la que se imbrican principios éticos, procedimientos técnicos, posiciones ideológicas y hasta las sensibilidades personales. Es un proceso que debe hacerse desde la doble perspectiva que incluye, por una parte, la visión interna de los propios protagonistas, perspectiva de los que están implicados desde el entorno social, situación económica y cultural, además de la organización y gestión escolar. Y, la otra, la influencia externa a través de evaluaciones con estándares globales.

La evaluación es sumamente importante tratándose de cualquier proyecto, pero en el caso de las escuelas es un tema clave, ya que aparece vinculada a la certificación y acreditación del conocimiento adquirido. Además de la validación que la sociedad le tenga que dar, esto determinado como la “rendición de cuentas” que ahora se maneja en el PEC.

En la escuela siempre han existido evaluaciones, pero es importante tener en cuenta que por lo general se trata de cierto tipo de evaluación que pertenecen a determinadas concepciones: externas, puntuales y generalmente destinadas a comprobar haberes y conductas adquiridas, pocas veces incluyen los procesos a través de lo que se obtienen los resultados, además del contexto en el que se aplican.

De los diferentes concepciones de lo que es evaluación y de su utilidad, se hace hincapié en la evaluación como comprensión de situaciones y procesos, elementos de la gestión en su método de evaluación, utilizando los resultados como el inicio de nuevos procesos enfocados a la evaluación, se diría en forma cíclica.

Una de las innovaciones en la política educativa actual y, derivada de la importancia de la evaluación en la educación, es la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)<sup>87</sup>. Con la instauración del sistema se pretende, principalmente:

- ❖ Elevar la calidad de la educación y abatir las desigualdades en la prestación por parte del Estado del servicio educativo.
- ❖ Apoyar la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión educativa.
- ❖ Orientar la labor compensatoria del Gobierno Federal.
- ❖ Asignar los recursos presupuestarios entre programas y líneas de acción.
- ❖ Fortalecer y dar mayor claridad a la relación entre autoridad educativa federal y sus contrapartes en las entidades federativas.
- ❖ Apoyar la evaluación cotidiana que se realiza en las aulas

Se establece que el núcleo fundamental de la acción educativa sea la escuela por lo que en la estrategia de implantación y desarrollo del SNEE parte de la necesidad de arraigar la práctica evaluativa a nivel de la escuela mediante el fomento de la auto evaluación del centro escolar.

Además se considera que la autoevaluación facilitaría, por una parte, la identificación de los elementos que inciden tanto positiva como negativamente en los resultados del proceso de aprendizaje y por otra parte, el planteamiento de alternativas de solución a problemas detectados y los compromisos de los diferentes actores del proceso (directores, profesores, alumnos, padres de familia, autoridades, etcétera). Se dice el que pero no se dice el como, de esto hay gran corresponsabilidad de instituciones dedicadas a

---

<sup>87</sup> [www.snee.sep.gob.mx/BROW-AES/que%20es%20el%20Snee.htm](http://www.snee.sep.gob.mx/BROW-AES/que%20es%20el%20Snee.htm) Sistema Nacional de Evaluación Educativa

la investigación de la educación, así como del mismo SNEE como de los integrantes de la escuela.

En el diseño del SNEE se consideran tres instancias de atención claramente diferenciadas cuyos requerimientos de información, si bien tienen elementos comunes, son esencialmente distintos. Estas tres instancias son:

- ❖ Evaluación en el aula
- ❖ Autoevaluación del centro escolar
- ❖ Evaluación del sistema

Entre otras acciones que pretende el SNEE es que, en la evaluación en el aula, el aspecto fundamental por atender es la evaluación del logro educativo y su integración en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Apoyar la evaluación cotidiana de los maestros con sugerencias específicas para mejorar su labor docente, proporcionarles instrumentos de evaluación y los resultados de las evaluaciones externas.

Con respecto a las evaluaciones, las habrá externas por parte del SNEE, que contribuirán a retroalimentar las autoevaluaciones. La supervisión no tendrá un carácter evaluativo y punitivo, sino pedagógico y de auxilio a la comunidad escolar.

En el caso de la evaluación del centro escolar se trata de propiciar una evaluación institucional donde el logro educativo es la variable dependiente y los factores que inciden en el proceso las variables independientes que permiten valorar y explicar los niveles de logros obtenidos. En este tipo de evaluación se valora principalmente: el cumplimiento de los objetivos institucionales, la organización y administración escolares, los factores que inciden en el logro de los objetivos institucionales y la interacción escuela-comunidad. Así mismo se considera como los principales responsables de estas tareas a: directores, docentes y consejos escolares y de participación social. En este sentido

podemos apreciar de la importancia del trabajo en la escuela, de la organización y de la gestión como medios para lograr los objetivos.

En la escuela coexisten distintos tipos de evaluación: las relacionadas con la dimensión pedagógica –resultados de aprendizaje de los alumnos, proyectos y unidades didácticas o planificaciones de los docentes, alguna disciplina en forma específica- y las relacionadas con los proyectos y los distintos aspectos del funcionamiento organizacional –evaluaciones de desempeño de los docentes, del estado y desarrollo de aspectos económicos, de la participación, que suelen ser menos habituales aunque de igual importancia.

Es probable que mejore la calidad de trabajo efectuado por los alumnos si el profesor consigue reconocer que él es, en buena medida, el responsable, además de brindarle asistencia para lograr mejores resultados. Esto implica otorgar una mayor atención a la autoevaluación del profesor como un primer paso para mejorar la calidad de la enseñanza, pero dentro de un contexto de apoyo.<sup>88</sup>

En la escuela necesariamente se debe fomentar la cultura de la evaluación, evaluar y ser susceptible de ser evaluado. No se trata de considerar a la evaluación como un medio de control, sino de encontrarse con una realidad -en la organización escolar- a manera de determinar métodos en los procesos de la evaluación a través de la información y recomendaciones que necesariamente se tienen que analizar y planear para lograr la calidad en la escuela de educación básica.

El proceso de evaluación pensado de este modo es una de las instancias más ricas de aprendizaje organizacional, pero el mejoramiento de la calidad no deviene de la obtención de la información y las recomendaciones que de allí surgen sino de avanzar en

---

<sup>88</sup> Wilson D. John, 1992, Cómo valorar la calidad de la enseñanza, ed PAIDOS Madrid España.

la comprensión y llevar a cabo esas recomendaciones, dando lugar a la continuidad de dichos procesos<sup>89</sup>

### **ORGANIZACIÓN ESCOLAR**

La cultura dentro de la organización escolar es una forma de interpretar lo que esta pasando dentro de esta. Encontramos en juego una serie de valores, costumbres, normas y actitudes implícitas en el comportamiento de los elementos que la integran. En el contexto de la organización, se usa la cultura para explicar acontecimientos y comportamientos humanos que están más allá de las explicaciones basadas en teorías racionales y económicas.<sup>90</sup>

Una gran parte de la actividad en la organización escolar esta regida bajo ciertas normas legales, pero no podemos considerar solamente reglas escritas. Existen otros elementos susceptibles del análisis como es el comportamiento de los integrantes dentro de la organización. Raras veces han sido investigadas y tomadas en cuenta las ideas y experiencias de los actores involucrados.<sup>91</sup>

El control administrativo y técnico-pedagógico de las escuelas es coordinado por las dependencias educativas de los gobiernos federales y estatales a través de diversas instancias y por las autoridades escolares. A nivel escolar la dirección de la escuela desarrolla funciones de planificación, dirección, control de la prestación del servicio, administración de personal, de recursos materiales y financieros. Los subdirectores auxilian a los directores en sus tareas. El personal docente programa, conduce y evalúa la enseñanza en el grupo a su cargo.

---

<sup>89</sup> Alfiz Irene, 1997 p162

<sup>90</sup> Ishtiaq Jamil, 1998 Gestión y política publica (*gestión y organización*), CIDE México, p62.

<sup>91</sup> Stephen J. Ball. 1989, La Micropolítica en la escuela, (*hacia una teoría de la organización escolar*), ed: PAIDOS/MCE. Barcelona, p 24

La organización escolar en educación básica esta conformada en dos dimensiones una forma vertical y otra horizontal, en donde se establecen líneas de autoridad. La estructura horizontal, que consiste en el modo en que el conjunto de las tareas de la institución se divide y asigna a cada uno de los miembros o grupos que la integran (áreas curriculares, asignaturas, cursos). Otra es la estructura vertical que se refleja en los escalones de atribución de responsabilidades o niveles jerárquicos establecidos (dirección, jefaturas, tutores de grupo)<sup>92</sup>

La organización escolar en educación básica pocas veces ha sido objeto de transformaciones de tipo organizativo, a pesar de las modificaciones que sufre la políticas educativas comúnmente presentadas cada sexenio en nuestro país. Sin embargo, cuando lo hacen, los esfuerzos por eficientar la función de la organización escolar, parten de la aplicación de teorías administrativas con tendencias a la producción (empresa privada) más que a eficientar a las organizaciones escolares que simple y llanamente contienen características y objetivos diferentes, y donde la practica cotidiana nos demuestra la inaplicabilidad de estas teorías.<sup>93</sup>

Se requiere así una inminente necesidad de profundizar en la actividad política interna cotidiana de la organización escolar para la elaboración de teorías y esquemas propios que mejoren la función de la organización. El propósito aquí es analizar los valores, normas y actitudes de las personas para que puedan hacer la participación correcta y necesaria a una organización. En este sentido en el contexto de la organización se produce una combinación viable de valores y significados compartidos y relaciones interpersonales<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup>Rivas Navarro Manuel. 2000, Innovación educativa, (Teoría, procesos y estrategias) ed SÍNTESIS, Madrid España, p 196

<sup>93</sup> Como conjuntos, como entidades sobre las cuales se pueden realizar generalizaciones, porque consideran a las escuelas desde el mismo referente conceptual que permiten tratarlas como si fueran fabricas o burocracias formales, eludiendo la idea de que la organización de empresas difiere de la escolar tanto por su naturaleza como por los procesos que se desarrollan en el interior. Bradisa Ruiz Teresa. 1995. Teoría y practica de la micro política en las organizaciones escolares, revista iberoamericana de educación No 15 septiembre diciembre, OEI p 17

<sup>94</sup> Ishtiaq Jamil, 1998 gestión y política publica, (*gestión y organización*), CIDE México, p 63.

En la actualidad la reestructuración administrativa de la organización escolar se basa en ciertas reformas a la normatividad legal, planteada como una alternativa para eficientar su función, y aplicada por el director de la escuela donde es fuertemente centralizada la toma de decisiones. Sin embargo la aplicación de esta metodología en determinado momento crea ciertas dudas de su eficacia, restringe la participación de los demás elementos que conforman la organización dejando un vacío de posibilidades participativas y por ende, de alternativas para mejorar el funcionamiento de la organización. A veces las escuelas son dirigidas como si en ellas todos participasen y fuesen democráticas: hay reuniones del personal, comités y días de discusión en los que se invita a los profesores a tomar decisiones sobre las políticas a seguir (aunque la realización de tales reuniones no es en modo alguno un indicador claro de que haya una participación democrática.<sup>95</sup>

Los procesos de enseñanza y aprendizaje que constituyen, en buena medida, la razón de ser de la escuela, no pueden aislarse del resto de los procesos que tienen lugar en la cotidianeidad, por ejemplo, la efectividad de la labor de un profesor no es independiente de la consideración que de él posean sus compañeros y la dirección; la eficiencia del aprendizaje de los alumnos está condicionada por el clima que impera en la escuela; ambas circunstancias están afectadas por el liderazgo de la dirección y por la eficacia de la acción directiva y éstos, a su vez son estimulados por los buenos resultados y por el reconocimiento y apoyo de la comunidad educativa. De ahí la necesidad de mejorar la calidad con el fortalecimiento del liderazgo por parte de los directores de todas y cada una de las escuelas de educación básica.

Una de las dimensiones es la conducción política de los directores, la influencia de poder en la organización escolar así como su gestión hacia dentro y hacia fuera para con los padres de familia. Existen dos tipos de directores en la organización escolar, uno que se basa más en normas impersonales, rara vez en demandas de padres de familia o en los

---

<sup>95</sup> Stephen J. Ball, 1989 p 26

propios maestros. El segundo tiene una actitud más abierta. Su vida cotidiana se caracteriza más por la negociación y la componenda que por seguir las reglas y los procedimientos ordinarios.<sup>96</sup>

La autoridad en la escuela tiene su máxima expresión en el director, el rol de éste es fundamental y decisivo en la toma de decisiones, la relación con los subordinados es compleja ante la diversidad ideológica de los integrantes. Por una parte, el director se enfrentará con el problema de mantener el control, tanto en el sentido organizativo de asegurar la continuidad y la supervivencia, como en el sentido educacional, mediante la elaboración y la aplicación de una política.<sup>97</sup>

Uno de los desafíos para los directores en una era de cambio rápido y acelerado, es contribuir a la creación de un nuevo marco de supuestos sobre el poder y el control en las organizaciones educativas. La resistencia al cambio es por si misma un síntoma del viejo paradigma, conjuntamente con una huida de la dependencia, la opresión y el control. Lo que sucede frecuentemente es que los asuntos de trabajo no se gestionan ni se les hace frente con eficacia porque los problemas interpersonales se introducen en la interacción, creando conflicto.<sup>98</sup>

Las prácticas del director en la escuela son instaurar reglas acerca de lo que es bueno y lo que es malo para la organización, como una forma de regular las relaciones interpersonales enfocadas a los objetivos generales de la organización. En particular, la gama de factores contextuales que limitan, condicionan o afectan de otras maneras la realización del rol del director en marcos específicos son lamentablemente descuidados.

Stephen Ball plantea que existen cuatro estilos de los directores en su actuar con el personal, el primero se refiere a un estilo *impersonal*, en este estilo se pone énfasis en

---

<sup>96</sup> ídem, p 68

<sup>97</sup> ídem, p 93

<sup>98</sup> Whithaker Patrick, 1998 Cómo gestionar el cambio en contextos educativos, ed NARCEA S.A. Madrid España. Pp 105-107

la interacción con el personal, es un encuentro ente director y maestro donde hay una negociación y acuerdos individuales, el director en este estilo prefiere consultar al personal en una forma individual más que a realizar reuniones para sanear la problemática general. Es también conocido como un estilo <informal> donde el director actúa de una forma manipuladora resaltando su autoridad y proponiéndole una serie de ofrecimientos que espera sean recíprocos con lealtades (hacia el director y no para la organización) como una forma de fortalecer su liderazgo dentro de la organización.

La actitud del director de este estilo es que se convierte en un receptor de los problemas, indica a los profesores que cualquier problema que se presente sea canalizado a la dirección para que el personalmente le de una solución.

El segundo estilo es el *administrativo* en este estilo podemos observar que la función de el director se basa en documentos. Como primero punto observamos una organización jerárquica donde resalta la autoridad de la dirección con relación a todos y cada uno de los elementos, los roles son especificados y donde Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo..<sup>99</sup>

El tercer estilo es el *antagónico* en este estilo el director estimula el debate público. Como en el interpersonal se basa principalmente en la conversación pero una conversación pública, y se llevan a cabo en reuniones donde se deja escuchar las diferentes ideologías con relación al trabajo dentro de la organización

El cuarto estilo es el *autoritario* en este estilo el director es vertical en las decisiones las toma este sin recurrir a un consenso, no brinda la idea de proporcionar alternativas de solución.

---

<sup>99</sup> Weber Max 1984 Economía y Sociedad, esbozo de sociología FCE. México p 716

Sin embargo, en la práctica cotidiana podemos observar que el estilo del director es dependiendo de la situación, ejerciendo cualquiera de estos estilos como “alternativa”, adopta una combinación de estos estilos en una forma pragmática según sea la situación.

En las escuelas de educación básica, existe un Consejo Técnico Escolar, como órgano de consulta y colaboración, cuya función es auxiliar al director en la planeación, el desarrollo y la evaluación de las actividades educativas y en la solución de los problemas del plantel. El Consejo esta constituido por el director, quien lo preside, un secretario y un número variable de vocales (el o los subdirectores, un jefe por cada una de las asignaturas del plantel de estudios, un orientador educativo y los presidentes de la sociedad de alumnos, de la cooperativa escolar, y de la asociación de padres de familia). Además en cada escuela se constituyen academias locales por cada especialidad o área de trabajo, para tratar exclusivamente los asuntos técnico-pedagógico. Las academias están integradas por la totalidad del personal de una especialidad o área de trabajo.

Se establece que el Consejo Técnico sesione por lo menos una vez al mes con el objetivo de resolver problemas que afecten a la organización, y es en estas donde en ocasiones se lleva a cabo un debate en cierto momento acalorado donde el disenso aparece como un obstáculo para solucionar los problemas planteados en la reunión.

Tratase de un proceso cíclico y permanente que bien puede comenzar con el esfuerzo por elaborar las primeras imágenes del futuro. El diseño del futuro brinda la oportunidad para quienes sostienen valores diferentes, discutan sus respectivos puntos de vista (divergencia). Sin embargo, ya al optar por un determinado escenario normativo, se requiere del acuerdo en el nivel estratégico de los ideales (convergencia).<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Miklos Tomás, 1991. Planeación Prospectiva, (Una estrategia para el diseño del futuro) ed LIMUSA, México d.f. p 77

En las zonas escolares, los supervisores e inspectores generales cumplen funciones de vigilancia técnico-pedagógica, administrativa y de enlace entre autoridades educativas y las escolares. Los supervisores deben conocer las necesidades educativas de la escuela así como organizar y promover el trabajo en sus diferentes aspectos y vincular los lineamientos de la política educativa nacional con las realizaciones concretas de cada plantel.

Para la función administrativa el control es la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se han cumplido los objetivos de la organización y los planes ideados para alcanzarlos. Uno de los problemas implicados en tratar de adaptar las escuelas a las categorías existentes de tipo organizativo es que las escuelas albergan estrategias de control diversas y contradictorias.<sup>101</sup>

En el quehacer cotidiano de la organización escolar muchas de las veces se hace pensar que las determinaciones se hacen con base en consensos. No sólo es necesario prestar particular atención al control y la estructura de las cuestiones organizativas en la escuela, sino que también es importante tomar en cuenta el contenido peculiar de la elaboración de políticas y la toma de decisiones en ellas.<sup>102</sup>

La organización anárquica no es, como su nombre podría implicar un conjunto uniforme o imprevisible de individuos. Es mas bien una organización con una estructura propia que está determinada en parte por presiones externas y en parte es un producto de la naturaleza de la organización misma. Es anárquica en el sentido de que la relación entre las metas, los miembros y la tecnología no es tan claramente funcional como la

---

<sup>101</sup> Stephen ball, 1989, p25

<sup>102</sup> La crítica de Ball sobre el modo en que algunos directores dirigen las escuelas como si realmente todos sus miembros participaran en ellas, es concluyente. El control, en sentido general, considerando la organización como un todo, adopta en la práctica formas democráticas, burocráticas y oligárquicas. Pero tales categorías están sujetas a negociaciones, disputas y renegociaciones. En la práctica, la naturaleza del control proporciona visiones contradictorias porque en unas ocasiones el control del director es férreo y en otras es limitado por las resistencias y por la intervención de los profesores, de los padres de familia o de los administradores del sistema educativo. Bardisa Ruiz Teresa, Revista Iberoamericana de Educación, No 15 Teoría y práctica de la micro política en las organizaciones escolares, OEI Septiembre-Diciembre 1997, p 29

teoría convencional de la organización indica que será. *COHEN, (1972 ) y MARCH Y OLSEN (1976)*

En la organización escolar existe una diversidad de metas por parte de los integrantes ya sean estas económicas, política, de grupo. Sin embargo, la solidaridad del grupo puede desarrollarse como resultado de vínculos que existan con instituciones semejantes y la pertinencia al mismo servicio, vínculos geográficos, además de establecer una realidad de lo que esta pasando en el centro escolar.<sup>103</sup>

Una de las principales deformaciones que impone el uso del análisis de sistemas sociales es la excesiva importancia que se da a las metas organizativas y al logro de ellas... El proceder a la aplicación de cierta metodología administrativa conduce al logro de las metas en una forma vertical dejando a un lado las supuestas metas individuales, conceptos y alternativas del trabajo cotidiano de los profesores. Los teóricos han dedicado mucho esfuerzo a tratar de elaborar métodos para la identificación de las metas de organizaciones particulares. Además se conduce a menudo ésta búsqueda sobre la base del supuesto de un consenso entre los miembros de la organización, supuesto que tiene una validez muy limitada en casi todos los tipos de organización... Las escuelas, como todas las instituciones educativas, se caracterizan por tal ausencia de consenso. En verdad, la estructura de las escuelas permite y reproduce la disensión y la diversidad de metas<sup>104</sup>.

El papel que juega la ideología dentro de la organización escolar se plantea como un problema para converger en objetivos específicos, muchas de las veces es muy difícil concluir o aterrizar con un consenso, ante una diversidad de pensamiento por los miembros de la organización, la ideología contiene una basta gama de propuestas que conducidas pueden aportar alternativas substanciales para el logro de los objetivos de la organización escolar.

---

<sup>103</sup> Ishtiaq Jamil, 1998, p75

<sup>104</sup> Stephen Ball, 1989, p28

Los fragmentos de esos distintos proyectos para la escuela se expresan en las practicas de sujetos específicos cuya historia personal e intereses particulares también entran en juego. En ese sentido, la construcción social de la escuela comprende la heterogeneidad de elementos culturales e ideológicos de los sujetos y de los grupos sociales implicados en la vida diaria escolar.<sup>105</sup>

Un conjunto coherente de creencias e ideas sobre las características de la enseñanza incluye aspectos cognitivos y valorativos, ideas generales y supuestos sobre la naturaleza del conocimiento y la naturaleza humana; esta última implica creencias sobre la motivación, el aprendizaje, y la educabilidad. Incluirá una caracterización de la sociedad y del papel y las funciones de la educación en el contexto social más amplio. También habrá supuestos sobre el carácter de las tareas que deben realizar los profesores, las habilidades y técnicas requeridas y las ideas sobre como es posible adquirirlas y desarrollarlas. Sharp y Green: (1975)

En lo que respecta a su práctica en el aula, su clasificación de los alumnos y su relación con ellos, es posible hallar enormes diferencias entre los departamentos de asignaturas dentro de la misma escuela y hasta entre profesores del mismo departamento. Estas diferencias a menudo tienen cimientos ideológicos.<sup>106</sup>

La diversidad ideológica de las escuelas frecuentemente se halla dentro de una política deliberada de <libre acoplamiento> Desde el punto de vista heurístico, los intereses de los profesores, individuales y colectivos, pueden ser identificados como pertenecientes a tres tipos básicos: intereses creados, intereses ideológicos e intereses personales.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Rockwell Hélice, 1995 La Escuela Cotidiana, ed FCE, México.

<sup>106</sup> Stephen Ball, 1989, p30

<sup>107</sup> Idem pp 30-33

Una habilidad del director de la escuela es la de convertir el disenso en consenso esto debidamente articulado con una serie de estrategias enfocadas a resolver la problemática existente en la organización<sup>108</sup>. Una vez que se admite el carácter de <libre acoplamiento> anárquico de las escuelas y su diversidad ideológica, también es menester aceptar la posibilidad, siempre presente de que surjan conflictos.<sup>109</sup>

### **GESTION ESCOLAR**

El área de la administración educativa es hoy objeto de un debate en los procesos de reforma educativa. Existen fuertes interrogantes acerca de los rasgos distintivos del perfil del administrador de la educación. Desde la perspectiva de los sujetos, se advierte que la diversidad de ámbitos de procedencia, trayectorias, haberes y experiencias de quienes ocupan este rol, ilustra la dificultad de definir un perfil. A la vez -y ahora considerada como perspectiva institucional- los marcos normativos, laborales, académicos y de control, que delimitan una profesión diferenciada de otras, son producto de procesos no siempre convergentes y de formulaciones heterogéneas.<sup>110</sup>

Ante la búsqueda de definición del administrador de la educación, este se ha desarrollado en el marco de complejas relaciones de oposición, complementariedad y alianza con los perfiles existentes en los sistemas educativos: el político de la educación, el docente, el académico de la educación y el funcionario administrativo.<sup>111</sup>

*Uno de los retos del administrador de la educación es: la elaboración de un marco de referencia conceptual y metodológico que resulte valedero para orientar el análisis y la gestión de innovaciones como estrategias de cambio en un marco de proyectos alternativos en la organización y gestión escolar.*

---

<sup>108</sup> Podemos observar que cuando sesiona el Consejo Técnico el tiempo es absorbido generalmente por asuntos laborales, sindicales, o personales.

<sup>109</sup> Stephen Ball, 1987, pp 31-32

<sup>110</sup> [www.campus-oei.org/administracion/admeduc.htm](http://www.campus-oei.org/administracion/admeduc.htm) Los administradores de la educación: prácticas, regulaciones laborales y formación profesional.

<sup>111</sup> Ibidem

El establecer objetivos en la educación básica y ante el reto en la era de globalización nos conlleva a la conformación de redes escolares de especialistas en el ámbito de la enseñanza de la gestión y la política educativa que contribuya a la instalación de nuevos discursos y al desarrollo de conceptualizaciones adecuadas a la especificidad de lo educativo que favorezca la actuación de los programas de política y gestión educativa desde la escuela.

La propuesta consiste en que el administrador de la educación participe en la formulación de políticas y estrategias que se orienten a favorecer la innovación de la organización y gestión escolar. Por otra parte, el propósito es la conformación de un ámbito de debate e intercambio entre escuelas acerca de sus propios procesos de innovación particularmente en la organización y gestión.

Se pretende a la gestión como el proceso de conducir a la organización escolar al logro eficaz y oportuno de sus objetivos y de sus metas, interactuando al interior como con el exterior de la organización en el sentido de dar alternativas de solución con base en la utilización de redes de comunicación; que la gestión promueva cambios positivos al interior de la organización desarrollando mecanismos en primer instancia de planeación que tenga efectos en la dirección, liderazgo, trabajo en grupo, tanto como en el desempeño (evaluación) y comportamiento individuales de los actores.

Gestionar significa llevar a cabo, las acciones, las estrategias articuladas en el diseño, es plasmar las interacciones en la realidad. Implica la creación de viabilidad, la toma permanente de decisiones en función de evaluación atenta y continua de las condiciones y los resultados que se van obteniendo. La gestión es la verdadera conducción de los proyectos. El hacer se vincula con el pensar, rediseñar y evaluar en continuo. Hablar de gestión es ver la tarea de la organización escolar desde su dialéctica:

implica una ruptura con lógica de los momentos de la planificación normativa, con lógica de la administración tradicional (planificación-ejecución-evaluación).<sup>112</sup>

El concepto de gestión subyacente se aleja de esa visión restringida, propia de la orientación burocrática-administrativa, para adquirir un significado más global, comprensivo de la gestión de los recursos, de las personas, de los procesos y de los resultados, elementos que, en interacción recíproca, se dan cita en toda organización.<sup>113</sup>

La gestión al exterior implica realizar una serie de convenios con organizaciones escolares del mismo tipo ya sean estas públicas o privadas en un intercambio de información técnica o pedagógica, administrativa y de evaluación, con el sentido de retroalimentación de las actividades en la organización escolar.

Por lo anterior no se trata de reglamentar la responsabilidad decretando el traspaso de potestades y exigiendo su cumplimiento. Es imprescindible generar las condiciones para que dicha responsabilidad sea posible, lo que implica capacitación, apoyo técnico, autonomía, dotación de equipos de cómputo, mejores condiciones de trabajo para el personal etc.

Miles (1973 y 1993) describe la organización con arreglo a tres dimensiones, dentro de cada una de las cuales utiliza varios criterios, que se influyen recíprocamente:

1. Realización de la tarea específica o función educativa.
2. Integración interna y funciones de mantenimiento.
3. Adaptación al entorno y capacidad de resolver problemas.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Alfiz Irene, 1997, p 142.

<sup>113</sup> [www.ciga.cl/gestion\\_escolar.htm](http://www.ciga.cl/gestion_escolar.htm) Gestión Escolar

<sup>114</sup> Rivas Navarro Manuel. 2000, Innovación educativa, (Teoría, procesos y estrategias) ed SÍNTESIS, Madrid España, pp 259-261.

1. En el ámbito de la realización o cumplimiento de la tarea, una institución escolar sana y equilibrada posee las propiedades siguientes:

- **Objetivos y propósitos** claros, aceptados, alcanzables y apropiados. Los miembros de la institución escolar comprenden y comparten los propósitos y actúan de modo convergente respecto a los mismos, por considerarlos congruentes y viables, de acuerdo con los recursos disponibles y las demandas del entorno.
- **Flujo de comunicaciones** relativamente abiertas y fluidas, en la realización del trabajo a lo largo de los ejes horizontal y vertical de la organización, así como la comunicación de la institución con el entorno. El flujo de las informaciones internas son directas, libres de distorsiones, sin requerir grandes esfuerzos para su emisión o recepción. Esto es, existe suficiente facilidad para las interacciones comunicativas entre los miembros, unidades, niveles y sectores de la comunidad educativa.
- **Equilibrio en el poder** y posibilidades de influencia mutua, que significa la capacidad de participar en las decisiones, implica un clima de cooperación centrada en la resolución de problemas de la institución escolar y se funda en las competencias personales y profesionales de cada uno de sus miembros.

2. En el ámbito de **integración interna y funciones de mantenimiento**, una organización sana, con equilibrio dinámico y capacidad innovadora, responde a los criterios siguientes:

- **Utilización de los recursos disponibles**, que significa el pleno empleo de la totalidad de potencial de recursos disponibles. Utilización de recursos humanos de modo que cada miembro de la institución escolar se haga cargo de aquellas operaciones en que puedan ser más efectivo, además de lograr

mayores satisfacciones en su realización. Que ninguno se sienta infrutilizado en sus potencialidades, ni sobrecargado de responsabilidades, de manera que todos tengan la sensación de que son útiles, aprenden y se desarrollan personal y profesionalmente mientras realizan sus actividades institucionales. La utilización de recursos materiales o instrumentales significa que la institución no mantiene recursos inactivos y aprovecha todos los disponibles: bibliotecas, laboratorios, multimedia, sistemas informáticos, etc.

- **Cohesión**, como expresión de la medida en que los miembros de la institución se sienten partícipes de la misma empresa educativa, integrados a ella, percibiendo una identidad institucional, sintiéndose vinculados a la institución escolar de que forma parte, integrados en un grupo o equipo.
  - **Moral**, como expresión de motivación, compromiso y persistencia en la dedicación, que comporta satisfacción en la realización de la tarea y grado de pertenecer a la institución educativa.
4. El ámbito de la adaptación *al entorno* y las interacciones con el mismo representa la capacidad de desarrollarse, resolver problemas y cambiar de manera continuada y eficaz, de acuerdo con los criterios siguientes:
- **Autonomía**, entendida como la capacidad de obrar en virtud de las propias fuerzas y necesidades, especificar sus propósitos y determinar sus itinerarios didácticos, en función de los específicos requerimientos internos y las demandas externas, aunque manteniendo la propia identidad, frente a intereses individuales o de grupo.

- *Adaptabilidad*, significa la disposición para reaccionar ante los cambios propios de la dinámica interna de la organización y los cambios externos. Mantener una permanente apertura e interacción con el entorno, sin ser un elemento pasivo, ni mero instrumento del mismo, realizando modificaciones en forma rápida, anticipándose a los problemas.
- Aptitud de *resolución de problemas*, como la capacidad de percibir los problemas, diagnosticar los conflictos, según sus síntomas y causas, generar soluciones, llevarlas a cabo y evaluar sus resultados, en los sucesivos ciclos de análisis y resolución, que suponen aprendizaje y desarrollo profesional.
- Disposición innovadora, como la vigencia de un espíritu de cambio y una cultura innovadora. La tendencia a avanzar y la capacidad para desarrollarse y mejorar a lo largo del tiempo, en lugar de anclarse en un equilibrio estacionario, con una estabilidad inmóvil.

Así mismo se requiere establecer una serie de indicadores para el funcionamiento en la organización escolar como medio de control para hacer más eficiente la labor cotidiana .

Los presentes indicadores, pueden sintetizarse diciendo que una institución escolar es una organización sana cuando posee estas características:

1. Propósitos claros y compartidos, comunicación fluida y equilibrio en el ejercicio del poder.
2. Funcionamiento interno próximo a la plena capacidad, cohesivo y estimulante.
3. Toma de decisiones, resuelve sus problemas de manera autónoma y actúa en forma adaptativa, manteniendo una permanente predisposición al cambio y la mejora.

Sin embargo se considera que los mejores rendimientos están asociados a la posibilidad de elaborar un proyecto educativo del establecimiento escolar, definido por la conciencia de determinados objetivos, por la existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, por el espíritu de equipo y la responsabilidad ante los resultados, es decir por la identidad institucional.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup>Tedesco Juan Carlos, 2000,. El nuevo Pacto Educativo, ed GRUPO ANAYA S.A. Madrid España.

## CONCLUSIONES

Las perspectivas que se abren con el Programa Escuelas de Calidad de la educación básica hacen imprescindible fortalecer la Organización y Gestión Escolar. El cambio constante y el progreso han sido desde hace tiempo el sello distintivo de la era moderna. Los avances en la ciencia y la tecnología han reportado enormes beneficios. Mucha gente se siente desconcertada por este cambio veloz. Pero el problema no radica esencialmente en la aceleración del cambio propiamente, sino en la incapacidad de las instituciones para hacer frente a las transformaciones. Lo que hasta ahora fue una fuente esencial de “estabilidad” hoy, aparece como una fuente de rigidez.

La organización en los sistemas de educación devino en la burocracia, y se requiere ahora una reconversión, esto quiere decir que se necesita encontrar otra fuente de estabilidad que permita enfrentar los cambios de manera más flexibles. En primer instancia es necesario replantear los procesos de *organización y gestión escolar* sin antes establecer métodos de *planeación* en el sentido de darle orden a los procesos y de esta forma se analicen todos aquellos elementos que hacen el cambio posible en el centro escolar.

La mejora de la calidad de la enseñanza que reclama la sociedad al Sistema Educativo, depende en buena medida de la eficiencia en los avances de la investigación educativa y de la generalización e incorporación de las aportaciones mediante la organización y gestión, a través de resultados de la propia escuela. En este sentido la investigación educativa deberá ligarse íntimamente a la práctica cotidiana en la escuela.

El PEC es un proyecto que por sí solo está limitado a la función y desempeño de quienes integran el sistema de educación básica, y que a su vez, nos permite reflexionar que solo se puede lograr la calidad en este nivel a través del desarrollo -en este caso- de la organización y la gestión, no siendo estas las únicas líneas susceptibles de desarrollo.

El PEC no es un programa a corto plazo como se observa que a los seis meses de su aplicación se hace creer mediante spot televisivos que ya se cuenta con escuelas de calidad. Es un proceso más complejo y de largo plazo.

En este sentido a la organización y la gestión se les pueden considerar buenos analizadores para una evaluación de la situación en la educación, también son facilitadores o condicionantes del cumplimiento de los objetivos de la educación. La organización y la gestión son complementarios, por una parte el campo de la organización hace referencia fundamental a los aspectos de estructuración de la forma institucional y que en pocas ocasiones han sido reestructurados. El campo de la gestión es el que se ocupa de poner en práctica los mecanismos necesarios para lograr los objetivos de la escuela y resguardar su cumplimiento.

La utilización de los medios electrónicos son de esencial importancia como complemento para fortalecer la labor en las escuelas a través de la organización y la gestión escolar. Con la utilización de redes informáticas se desarrollarían elementos teóricos conceptuales que nos permitan proporcionar alternativas en los diferentes aspectos de la labor de quienes participan en el centro escolar.

Resulta entonces necesario que por medio de las instituciones de investigación educativa, se proporcionen en primer instancia alternativas de innovación en las formas de organización y gestión, dirigidas a la vez, a posibilitar que sean los propios centros de enseñanza y quienes en ellos se desempeñan los responsables de generar a partir de su propia experiencia y practica cotidiana la elaboración de proyectos que transformen y mejoren la calidad de la educación, sin perder de vista los objetivos sociales.

El desarrollo de la organización y gestión educativa a través de redes es imprescindible para la innovación en educación. Por una parte es imperativo la revisión de la cultura en las escuelas de educación básica como complemento sobre las actividades de enseñanza-aprendizaje que se realizan a través de la interacción entre

profesores y alumnos mediante la investigación en la escuela. También existen otros factores como la experiencia menos formal acumulada a través del trabajo cotidiano en la escuela, su papel es de enorme importancia, debido a que cumple un conjunto de funciones que inducen al cambio y a la búsqueda de una mayor calidad y eficacia de las estructuras y actividades educativas. De hecho, es difícil imaginar una educación de calidad que no se base en la indagación y reflexión constantes en el centro escolar.

En lo que respecta a la Administración Educativa no puede ni debe comprometerse, de forma cerrada e inflexible, con determinados enfoques, paradigmas, disciplinas o métodos tradicionales. Por el contrario, el estímulo y fomento de la investigación educativa requiere de una actitud más global, necesaria para investigar e innovar en educación. Más bien debe fomentarse investigaciones o líneas de investigación que impliquen la integración o complementación de nuevos procesos en métodos y disciplinas.

El papel de la administración de la educación y por ende del administrador educativo tiene como tarea la promoción de la investigación a través de redes informáticas el despertar el interés de quien en la escuela desarrollan una función cotidiana, hacer que la escuela y el aula se conviertan en unidades permanentes de análisis de materiales didácticos, de métodos de enseñanza, de proyectos curriculares, asumir a la escuela como la base de la política educativa para lograr la calidad.

El objetivo es fomentar la investigación de quienes participan en el proceso enseñanza-aprendizaje desde la escuela. Sin embargo, es necesario que a partir de una real descentralización de la educación básica se permita la participación de una evaluación integradora del funcionamiento de este sistema mediante el INEE.

Establecer al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación como un organismo de carácter público-autónomo, como medida de evitar la politización de la educación y enfocarse a las tareas de innovación, donde se incluya información sobre las

líneas específicas de investigación, directrices de reforma educativa, temas prioritarios además de la publicación de los resultados, no como la comparación de una escuela buena y una mala, sino como la base misma para proyectos futuros que pudieran resultar útiles para la actividad educativa.

## **ANEXOS**

CUADRO 1

**PROYECTOS ACTIVOS DE EDUCACION DEL BANCO MUNDIAL EN AMERICA LATINA**

PAIS	PROYECTO	SECTOR	DURACION PROYECTO	PRESTAMO EN MILLONES DE DOLARES
COSTA RICA	EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1992-2000/09/29	23.0
BOLIVIA	INTEGRACION DEL NIÑO	EDUCACION	1993-2000/12/30	50.7
JAMAICA	REFORMA A SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA	1993-2000/12/30	32.0
BRASIL	BR. MINAS GERAIS EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1994-2000/06/29	150.0
URUGUAY	EDUCACION BASICA EQUIDAD Y MEJORAMIENTO	EDUCACION PRIMARIA	1994-2001/06/29	31.5
COLOMBIA	EDUCACION SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA	1994-2002/12/30	90.0
ST LUCIA	REFORMAS A LA EDUCACION BASICA	OTRA EDUCACION	1995-2000/06/29	6.7
HONDURAS	EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1995-2000/12/30	30.0
NICARAGUA	PROYECTO DE EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1995-2000/06/29	34.0
PERU	EDUCACION PRIMARIA	EDUCACION PRIMARIA	1995-2000/12/30	146.4
MEXICO	EDUCACION TECNICA Y CAPACITACION	EDUCACION TECNICA Y CAPACITACION	1995-2003/06/29	265.0
ARGENTINA	EDUCACION SECUNDARIA I	EDUCACION SECUNDARIA I	1995-2001/06/29	170.0
CHILE	EDUCACION SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA	1995-2001/06/29	35.0
GUYANA	EDUCACION SECUNDARIA	EDUCACION	1996-2003/12/30	17.3
DOMINICA	EDUCACION BASICA	OTRA EDUCACION	1996-2001/06/29	6.1
GRENADA	EDUCACION BASICA	OTRA EDUCACION	1996-2001/06/29	7.7
REP. DOMINICANA	EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1996-2001/06/29	37.0
EL SALVADOR	EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1996-2001/06/29	34.0
TRINIDAD Y TOBAGO	EDUCACION BASICA	EDUCACION PRIMARIA	1996-2003/06/29	51.0
ARGENTINA	EDUCACION SECUNDARIA II	EDUCACION SECUNDARIA	1996-2001/06/29	115.5
PARAGUAY	EDUCACION SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA	1996-2001/12/30	24.5
GUATEMALA	REFORMAS A EDUCACION BASICA	EDUCACION	1997-2003/06/29	33.0
MEXICO	FASE I DE DESARROLLO EN EDUCACION BASICA	EDUCACION	1998-2001/06/29	115.0
ARGENTINA	EDUCACION SECUNDARIA III	EDUCACION SECUNDARIA	1998-2001/12/30	119.0
EL SALVADOR	EDUCACION SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA	1998-2003/06/29	58.0
URUGUAY	EDUCACION BASICA Y CALIDAD II	EDUCACION	1999-2003/08/30	28.0
NICARAGUA	EDUCACION BASICA II	OTRA EDUCACION	2000-2003/06/29	52.5
COLOMBIA	EDUCACION RURAL	EDUCACION PRIMARIA	2000-2004/06/29	20.0

 FUENTE: [WWW.WORLDBANK.ORG](http://WWW.WORLDBANK.ORG)

Los datos de este cuadro no son todos los proyectos en los que ha participado el Banco Mundial. Es una muestra del financiamiento del organismo sobre la educación básica en América latina

CUADRO 2

**Distribución de horas de clase por asignatura en primaria**

---

<i>Asignaturas</i>	<i>Horas de clase</i>	
	<i>primer y segundo grados</i>	<i>tercer a sexto grados</i>
Español	9	6
Matemáticas	6	5
Conocimiento Integrado del Medio	3	-
Ciencias Naturales	-	3
Historia	-	1.5
Geografía	-	1.5
Educación Cívica	-	1
Educación Artística	1	1
Educación Física	1	1
<b>Total horas</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

Fuente: Plan y programas de estudio 1993. Primaria, SEP.

CUADRO 3

**Carrera Magisterial**

---

<b>Factores</b>	<b>Puntaje Minimo</b>
Antigüedad	10
Grado Académico	15
Preparación Profesional	25
Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación profesional	15
Desempeño Profesional	35

Fuente: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

CUADRO 4

<b>Distribución de libros de texto gratuitos (1999-2000)</b>	
Preescolar	4 500 000
Primaria	118 000 000
Lenguas indígenas	1 200 000
Secundaria	21 000 000
Telesecundarias	8 400 000
Libros para el maestro (primaria y secundaria)	4 600 000
<b>Total de libros de texto</b>	<b>157 700 000</b>

Fuente: Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

CUADRO 5

**Monto mensual de las becas de primaria y secundaria (enero-junio 1999)\***  
(m.n.)

<b>Primaria**</b>		<b>Secundaria</b>		
<i>Grados</i>	<i>Niños y niñas</i>	<i>Grados</i>	<i>Niños</i>	<i>Niñas</i>
Tercero	\$75.00	Primero	\$220.00	\$235.00
Cuarto	\$90.00	Segundo	\$235.00	\$260.00
Quinto	\$115.00	Tercero	\$245.00	\$285.00
Sexto	\$150.00			

\* El monto de los apoyos se actualiza semestralmente.

\*\* Se aplica el mismo monto a los cursos comunitarios.

Fuente: Progresas.

CUADRO 6

**Contenido de los paquetes de útiles escolares proporcionados  
Por los programas compensatorios (1997-1998)**

<i>Materiales</i>	<i>Paquetes</i>			
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Lápiz (piezas)	4	4	4	4
Bolígrafo (piezas)		2	0	2
Lápices de colores (caja)	1	1	1	
Crayolas (caja)	1		1	
Goma blanca (piezas)	3	3	1	1
Cuaderno de cuadros grandes forma italiana (unidades)	2	2	1	1
Cuaderno de cuadros chicos forma italiana (unidades)	2	2	1	1
Cuaderno blanco forma italiana (unidades)	2	2	1	1
Cuaderno rayado forma italiana (unidades)	2	2	1	1
Juego de geometría		1		1

Nota: El material de los paquetes A y C se destina a los alumnos de primer a tercer grados, mientras que los paquetes B y D corresponden a los alumnos de cuarto a sexto grados. Los paquetes A y B son distribuidos a niños en condición de marginación extrema y los C y D se proporcionan a alumnos identificados como de marginación media.

Fuente: Conafe.

CUADRO 7

**Educación preescolar**

<i>Ciclo escolar</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Matricula total</i>	<i>Docentes</i>
1990/91	46 736	2 734 054	104 972
1991/92	49 763	2 791 550	110 768
1992/93	51 554	2 858 890	114 335
1993/94	55 083	2 980 024	121 589
1194/95	58 868	3 092 834	129 576
1195/96	60 972	3 169 951	134 204
1196/97	63 319	3 238 337	146 247
1997/98	66 801	3 312 181	145 029
1998/99 <sup>e</sup>	68 136	3 378 429	147 928

<sup>e</sup> estimado

Fuente: SEP.

**CUADRO 8**

<b>Educación primaria</b>			
<i>Ciclo escolar</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Matricula total</i>	<i>Docentes</i>
1990/91	82 280	14 401 588	471 625
1991/92	84 606	14 396 993	479 616
1992/93	85 249	14 425 669	486 686
1993/94	87 271	14 469 450	496 472
1194/95	91 857	14 574 202	507 669
1195/96	94 844	14 623 438	516 051
1196/97	95 855	14 650 521	524 927
1997/98	97 627	14 647 797	531 389
1998/99 <sup>e</sup>	99 627	14 640 000	532 087

<sup>e</sup> estimado  
Fuente: SEP.

**CUADRO 9**

<b>Educación secundaria</b>			
<i>Ciclo escolar</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Matricula total</i>	<i>Docentes</i>
1990/91	19 228	4 190 190	234 293
1991/92	19 672	4 160 692	235 832
1992/93	20 032	4 203 098	237 729
1993/94	20 795	4 341 924	244 981
1194/95	22 255	4 493 173	256 831
1195/96	23 437	4 687 335	264 578
1196/97	24 402	4 809 266	275 331
1997/98	25 670	4 929 301	282 595
1998/99 <sup>e</sup>	26 743	5 084 277	294 411

<sup>e</sup> estimado  
Fuente: SEP.

## **Fuentes de información**

### **Bibliografía:**

**ALFIZ Irene**, 1997, El Proyecto Educativo Institucional. (Propuesta para un diseño colectivo) ed AIQUE, Buenos Aires Argentina.

**ANDERSON Perry** 1989 El debate modernidad-posmodernidad, ed: PUNTOSUR, Buenos Aires Argentina.

**ARNAUT Alberto**. 1998. La Federalización Educativa en México. (Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994), ed. COLMEX-CIDE. México.

**BENÍTEZ Fernando** 1995, Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana II, (El caudillismo), ed FCE, México.

**BRACHET Marquez Viviane** 1996 El pacto de dominación. Estado clase y reforma social (1910-1995) ed COLMES, México.

**CABRERO Mendoza, Enrique**. 1997, Del administrador al gerente público (un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y el perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales), ed: INAP: México.

**CALVA, José Luis**, 1993. El modelo Neoliberal Mexicano, ed, FONTAMARA México.

**COVARRUVIAS Villa, Francisco**. 1990, Organización y Procesos de trabajo en la sociedad capitalista, ed: UNAM: México.

**DE LA HIDALGA Luis**, 1988, El equilibrio del poder en México, ed UNAM, México.

**GALLARDO Velázquez Anahí**. 1995, El Proceso de Cambio y las Organizaciones. ed UAM Azcapotzalco. México.

**GAGO Huget Antonio**. 1995, Políticas de financiamiento a la educación superior ed CESU, México.

**GUEVARA Niebla Gilberto**. 1992, La catástrofe silenciosa, ed: FCE, México

**IANNI Octavio**. 1996, Teorías de la Globalización, ed: siglo veintiuno editores s.a. de cv. México.

**ISHTIAQ Jamil** 1998 gestión y política pública (gestión y organización) ed CIDE México.

**JURGEN Habermas.** 1989, El debate modernidad posmodernidad, ed: PUNTOSUR, Buenos Aires Argentina.

**JUSTO Sierra.**1950, Evolución política del pueblo mexicano, ed: FCE, México.

**KLIKSBERG Bernardo,** 1989, *¿Como transformar al estado?,(Más allá de mitos y dogmas)*, ed FCE: México.

**LABASTIDA Horacio** 1995. reforma y republica restaurada (1823-1887) ed. porrua, México

**LATAPÍ Pablo,** 1996 Tiempo educativo mexicano I ed UNAM, México

**LOYO Brambila Aurora** 1995, Políticas de financiamiento a la educación superior ed CESU, México.

**MARSHAL Berman.** 1989 El debate modernidad-posmodernidad, ed PUNTOSUR, Buenos Aires Argentina

**MARTIN Hopenhayn y ERNESTO Ottone.** 2000, El gran eslabón, (*Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*), ed: FCE, México

**MIKLOS Tomas,** 1989 planeación prospectiva ed

**MUÑOZ Izquierdo Carlos,** 1996, Origen y consecuencias de las desigualdades educativas (investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema), ed FCE México

**NACIONAL FINANCIERA** 1963, cincuenta años de revolución mexicana en cifras, México.

**NORIEGA Chávez, Margarita.** 1996, En los laberintos de la modernidad: (*globalización y sistemas educativos*), ed: UPN México.

**ORNELAS Carlos.** 1995, El sistema educativo mexicano, (*La transición de fin de siglo*), ed: FCE, México.

**PARDO Ma. Del Carmen.** 1995, Modernización Administrativa, ed: COLMEX, México.

**PESCADOR Osuna José Ángel.** 1989, El esfuerzo del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica, ed UPN, México.

**PHILLIPS B. Crosby.** La Calidad no Cuesta (El Arte de Cerciorarse de la Calidad) ed, CECSA, México.

**PROUDHON.** 1992, El principio federativo, ed: GERNICA, México.

**ROCKWELL Elsie.** 1995, La escuela cotidiana, ed FCE, México.

**RIVAS Navarro Manuel.** 2000, Innovación educativa, (Teoría, procesos y estrategias) ed SÍNTESIS, Madrid España.

**RUIZ Dueñas Jorge.** 1990, Metodologías de evaluación de la empresa pública, (Eficiencia y eficacia), ed: UAM Azcapotzalco, México.

**SALINAS Álvarez Samuel,** 1984, Maestros y Estado, (estudio de las luchas magisteriales 1979-1982), ed LINEA, (UAG), (UAZ), México.

**SEGURA Lazcano Gustavo.** 1997, Ensayos. La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI, Visiones y Proyecciones. (Modelo de Desarrollo Institucional a través de la Calidad Académica). Ed. ANUIES, México.

**SIERRA Justo,** 1950 *Evolución política del pueblo mexicano*, ed: FCE, México.

**SPIEGEL D. Alejandro,** 1997, La escuela y la computadora, ed EDICIONES NOVEDADES EDUCATIVAS, Madrid España,

**STEPHEN J. Ball.** 1989, La Micropolítica en la escuela, (*hacia una teoría de la organización escolar*), ed: PAIDOS/MCE. Barcelona.

**SUSANA Quintanilla** 1997, Escuela y sociedad en el periodo cardenista, ed FCE, México.

**SOLANA Fernando 1981,** Dirección General de Programación Sep, México

**TEDESCO Juan Carlos,** 2000,. El nuevo Pacto Educativo, ed GRUPO ANAYA S.A. Madrid España.

**TERESINA Bertussi Guadalupe** 2001, Anuario Educativo Mexicano, (visión retrospectiva), ed UPN. México

**TORRES Rosa Maria.** 2000 Educación para todos (La tarea pendiente) ed POPULAR S.A. España.

**UVALLE Berrones Ricardo.** Descentralización política y federalismo. Consideraciones sobre el caso México (gestión y estrategia) ediciones Internet.

**WEBER Max** 1984 Economía y Sociedad, esbozo de sociología FCE. México p 716

**WILSON D. John,** 1992, Cómo valorar la calidad de la enseñanza, ed PAIDOS Madrid España.

**WHITHAKER Patrick,** 1998 Cómo gestionar el cambio en contextos educativos, ed NARCEA S.A. Madrid España.

**HEMEROGRAFICA**

**ARNAUT ALBERTO.** Marzo 2001 Revista educación 2001 No 70. Balance de la educación en México (La transformación del SNTE).

**BARDIZA Ruiz Teresa.** Septiembre-Diciembre 1997 Revista Iberoamericana de educación No 15 Teoría y practica de la micropolítica en la organización escolar OEI.

**DOCUMENTOS OFICIALES**

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Ley federal de educación

Ley General de Educación

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos 3º Y 31 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1992

Programa Escuelas de Calidad

**PAGINAS WEB**

[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) Carrera Magisterial

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) Financiamiento

[www.conafe.edu.mx](http://www.conafe.edu.mx) Federalización Educativa

[www.unesco.cl/10htm](http://www.unesco.cl/10htm) Declaración mundial sobre “educación para todos”, Jomtien Tailandia 1990.

[www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm](http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm) Programa integral para Abatir el Rezago Educativo

[www.azc.uam.mx](http://www.azc.uam.mx) Descentralización política y federalismo, consideraciones en el caso México

[www.observatorio.org/comunicados/comun01.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun01.html) La participación social en la escuela

[www.observatorio.org/comunicados/comun54.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun54.html) Salario Magisterial

[www.observatorio.org](http://www.observatorio.org) Marco de acción de Dakar Senegal 2000

[www.jornada.unam.mx/soc4.htm](http://www.jornada.unam.mx/soc4.htm) Federalización Educativa.

[www.sep.mx/distribuidor.jsp?seccion=4981](http://www.sep.mx/distribuidor.jsp?seccion=4981) Carrera Magisterial

[www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2768](http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2768) Escuelas de Calidad

[www.snee.sep.gob.mx/BROW-AES/que%20es%20el%20snee.htm](http://www.snee.sep.gob.mx/BROW-AES/que%20es%20el%20snee.htm) Sistema Nacional de Evaluación Educativa

[www.ciga.cl/gestion\\_escolar.htm](http://www.ciga.cl/gestion_escolar.htm) Gestión Escolar

[www.observatorio.org/comunicados/comun82.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun82.html) Compromiso Social por la calidad de la educación.

[www.oei.es/icie.htm](http://www.oei.es/icie.htm) I Conferencia Iberoamericana de Educación. (Trabajo y empleo). La habana Cuba 1989.

[www.oei.es/iiicie.htm](http://www.oei.es/iiicie.htm) III Conferencia Iberoamericana de Educación. (La descentralización Educativa), Santafé de Bogota Colombia 1992.

[www.oei.es/ivcie.htm](http://www.oei.es/ivcie.htm) IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación Salvador, Bahía, Brasil 1993

[www.oei.es/vcie.htm](http://www.oei.es/vcie.htm) V Conferencia Iberoamericana de Educación Buenos Aires Argentina 1995

[www.oei.es/vicie.htm](http://www.oei.es/vicie.htm) VI Conferencia iberoamericana de ministros de educación (“governabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos”) Declaración de Concepción. Concepción, Chile 1996.

[www.oei.es/viicie.htm](http://www.oei.es/viicie.htm) VII Conferencia Iberoamericana de Educación. Mérida Venezuela 1997

[www.oei.es/ibermade8.htm](http://www.oei.es/ibermade8.htm) Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización de Administradores de la Educación, Querétaro, México 2000.

[www.campus-oei.org/administracion/admeduc.htm](http://www.campus-oei.org/administracion/admeduc.htm) Los administradores de la educación: prácticas, regulaciones laborales y formación profesional.

[www.2gratisweb.com/leo\\_jara/posmodernidad.htm](http://www.2gratisweb.com/leo_jara/posmodernidad.htm) Posmodernidad

[www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=DI&Art=1908](http://www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=DI&Art=1908) Presentación del Programa Nacional de Educación 2001-2006

[www.observatorio.org/comunicados/comun67.htm](http://www.observatorio.org/comunicados/comun67.htm) La Evaluación Educativa de la OCDE.

**SIGLAS Y ABREVIATURAS:**

<b>ANUIES:</b>	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior
<b>ANMEB:</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<b>BM:</b>	Banco Mundial
<b>CAPFCE:</b>	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
<b>CENDI:</b>	Centros de Desarrollo Infantil
<b>CREFAL:</b>	Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina
<b>CONAFE:</b>	Consejo Nacional de Fomento Educativo
<b>CONALITEG:</b>	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
<b>CPS:</b>	Consejo de Participación Social
<b>CNTE:</b>	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>EDUSAT:</b>	Educación Vía Satélite
<b>INBA:</b>	Instituto Nacional de Bellas Artes
<b>IFCM:</b>	Instituto Federal de Capacitación del Magisterio
<b>IIPE:</b>	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
<b>IPN:</b>	Instituto Politécnico Nacional
<b>OEA:</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>PAM:</b>	Programa de Actualización de Maestros
<b>PNUA:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional

<b>PEC:</b>	Programa Escuelas de Calidad
<b>PISA:</b>	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
<b>PIARE:</b>	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
<b>PNR:</b>	Partido Nacional Revolucionario
<b>PEAM:</b>	Programa Emergente de Actualización del Maestro
<b>PRONAP:</b>	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio
<b>PARE:</b>	Programa para Abatir el Rezago Educativo
<b>PAREB:</b>	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
<b>PRODEI:</b>	Programa para el Desarrollo en la Educación Inicial
<b>PAED:</b>	Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja
<b>PAM:</b>	Programa de Actualización de Maestros
<b>PROTFAEN:</b>	Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales.
<b>SNTE:</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>SEP:</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SNEE:</b>	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
<b>UPN:</b>	Universidad Pedagógica Nacional
<b>UNICEF:</b>	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia
<b>UNESCO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
<b>VRM:</b>	Vanguardia Revolucionaria Magisterial