

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

ADMINISTRACION EDUCATIVA

TESIS: ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLITICAS
EDUCATIVAS CORRESPONDIENTES AL PERIODO 1995-2000 Y
2001-2006, NIVEL BÁSICO (PRIMARIA)

MORALES RODRIGUEZ GUADALUPE
NUÑEZ SANDOVAL ERENDIRA

PROFESOR: PEDRO GÓMEZ SÁNCHEZ

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS CORRESPONDIENTES AL PERIODO 1995-2000 Y 2001-2006 NIVEL BÁSICO (PRIMARIA)

INDICE

INTRODUCCIÓN, 4

I POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

- 1.1 La teoría del Estado, 10
 - 1.1.1 La ciencia de la policía, 11
- 1.2 Definición de Política Pública, 12
 - 1.2.1 Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, 14
- 1.3 Planeación de la Política Pública en México, 16
- 1.4 Planeación en el Sector Público, 20
- 1.5 Política Educativa, 25
- 1.6 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 29

II ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL PERIODO 1995-2000 Y 2001-2006 EN EDUCACIÓN PRIMARIA

- 2.1 Marco normativo vigente en la educación nacional, 40
- 2.2 Educación Básica, 49
 - 2.2.1 Historia de la Educación Primaria, 50
 - 2.2.2 Estructura de la Educación Primaria, 52
 - 2.2.3 El Maestro, 56
 - 2.2.3.1 Los materiales Didácticos, 71
- 2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 74
 - 2.3.1 Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000, 77
- 2.4 Programa Nacional de Educación 2001-2006
 - 2.4.1 Valor de la Educación en la Campaña (PAN), 80
 - 2.4.2 Elementos de diagnóstico del Sistema Educativo, 81

- 2.4.3 Compromisos de campaña (PAN), 82
- 2.4.4 Planteamientos del equipo de transición, 83
- 2.4.5 Revolución Educativa, 85
- 2.4.6 Metas de la Educación en el nuevo gobierno, 90
- 2.4.7 Objetivos del Programa Nacional de Educación 2001-2006, 93
- 2.4.8 Programa Nacional de Educación 2001-2006, 95

III. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DEL PERIODO 1995-2001

- 3.1 Equidad, 100
 - 3.1 Cobertura de la Educación Básica, 103
- 3.2 Calidad, 111
 - 3.2.1 Programa Escuelas de Calidad, 112
- 3.3 Evaluación, 122
- 3.4 Descentralización, 162
 - 3.4.1 Federalismo Educativo, 163
 - 3.4.2 De la centralización a la federalización, 167

IV OBJETIVOS Y METAS ALCANZADOS DURANTE EL CICLO ESCOLAR 1995-2001

- 4.1 Resultados del estudio comparativo, 176
- 4.2 Conclusiones, 196

BIBLIOGRAFÍA, 200

INTRODUCCION

Las políticas educativas constituyen el elemento fundamental sobre el cual se diseñan los objetivos del gobierno.

En el caso de nuestro país esta no es la excepción pues a través del tiempo las políticas educativas se han ido transformando y ajustando a los cambios de los gobiernos que ha tenido el país.

Es importante conocer el conjunto de disposiciones gubernamentales que con base en una legislación en vigor forman una doctrina coherente y utilizan determinados instrumentos todos administrativos para alcanzar los objetivos fijados por el Estado en materia educativa.

Por eso se considera de gran importancia conocer que tanto cambian estas políticas pues no hay que olvidar que por mas de setenta años el poder estuvo en manos del Partido Revolucionario Institucional y que en los dos últimos sexenios existió una continuidad en las políticas educativas y que estas sufrieron el mínimo de cambios por ello se considera importante que es lo que se ofrece en materia educativa en este periodo en el cual el país a sufrido un cambio significativo en lo que se refiere al sistema político pues se a pasado de un gobierno priista a un gobierno panista, pues es necesario saber que es lo nuevo que ofrece el gobierno panista en materia educativa o si va ha existir una continuidad de las anteriores políticas educativas en especifico a nivel básico (primaria).

Las políticas educativas que se compararán en el presente trabajo son:

- Equidad
- Calidad
- Evaluación
- Descentralización

Teniendo como objetivo principal; identificar los puntos de continuidad entre las políticas educativas para la educación primaria correspondientes al periodo 1995-2000 y las relativas al periodo 2001-2006.

Para ello se divide el trabajo en cuatro capítulos los cuales se abordaran de la siguiente manera.

En el Capitulo Uno se considera necesario retomar algunos conceptos como:

- * Teoría del Estado ya que este es generador y operante de las Políticas Públicas.

- * Definición de Política Pública, como se elaboran estas y como se planean en México ya que por medio de estas el Poder Ejecutivo logra los objetivos para cumplir con las necesidades de la población; además cuando el Estado genera buenas Políticas Públicas adquiere una legitimidad no sólo entre la población sino también internacionalmente.

Gobernar de acuerdo a las Políticas Públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos. Para que todo esto traiga consigo gobernantes elegidos democráticamente y elaboración de Políticas que sean compatibles con el Marco Constitucional y exista una participación practica con los ciudadanos y evitar a toda costa que presenten las desigualdades.

- * Planeación del Sector Público es sabido que si se tiene un buen Plan se tendrá apoyo político como social. Ya que es el conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades el sector público federal con la sociedad y con los demás ordenes del gobierno para planear, ejecutar y evaluar el desarrollo nacional y lograr los objetivos de las Políticas Públicas.

- * Política Educativa, esto es de suma importancia para nuestro estudio; el análisis de la Política Educativa se concentra en periodos cuya actividad es intensa, cuando hay movilizaciones importantes y el debate social y político introduce elementos de conflicto y de consenso. En cada etapa de las prioridades de la educación básica se reafirmaban en términos de acrecentar su cobertura y favorecer el desarrollo de México.

Como resultado de la Planeación de Políticas Públicas es que resulta la Política Educativa, como una manera de expresar las necesidades del Sistema Educativo Mexicano.

* El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, es un documento de vital importancia pues es la última Reforma importante que se hace a la educación básica y normal en el cual se establecen compromisos y orientaciones importantes para la Política Educativa Nacional.

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se define operativamente el principio de la federalización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Sostiene que la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país, y que la modernización de la educación básica implica una nueva relación entre el Estado y la Sociedad.

Lo anterior presupone la participación del Estado en el campo de la Educación, tarea en la que además desempeñan un papel destacado tanto los maestros como los padres de familia, los gobiernos locales, las escuelas y el ámbito comunitario que nos rodea.

Capitulo Dos se trataran aspectos como:

* El Marco Normativo vigente de la Educación Nacional; con el fin de conocer como el Estado norma la educación como un servicio Público que ejerce plenamente éste ya que dichas normas por su naturaleza y ámbito de aplicación regulan los servicios educativos.

* Educación Básica; se hace un planteamiento de lo que entendemos por educación básica, principalmente en el nivel primaria donde enfocamos éste estudio.

* La Historia de la Educación Primaria En México, el cómo y por quienes surgió esta ya que en sus inicios la educación no era ni pública ni gratuita tampoco era responsabilidad del Estado él proporcionarla.

* Cómo esta estructurada la Educación Primaria; desde el profesor, cual es su función dentro de la primaria, cuales son sus propósitos educativos y como esta organizada.

* El Maestro; no se puede pasar por alto a éste ya que es una pieza clave en el desarrollo de la educación ya que muchos se atreven a decir que sin él no habría educación, como se ha ido transformando a través del tiempo, la importancia que se le a dado dentro y fuera de la escuela, como a sido su lucha.

* Al hablar del Maestro no podemos olvidarnos de la importancia de los Materiales didácticos para el nivel primaria ya que son una pieza clave para el desarrollo, transformación e impartición de éste nivel.

* El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; pues de esta fecha parte nuestro estudio, en éste sexenio se habla de que la Educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo nacional del país.

Por tanto, se le concede una altísima y constante prioridad del gobierno de la República tanto de sus programas como en el gasto público. Así mismo, menciona la necesidad de consolidar los esfuerzos realizados en materia de cobertura y la de fortalecer las acciones dirigidas a elevar la calidad. Con este fin se propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional de participación tanto de los gobiernos federales, estatales y municipales como de maestros, padres de familia, instituciones educativas y el conjunto de la sociedad.

* Todo esto nos lleva al Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000 el cual apunta hacia reformas integradas. Este programa considera a la educación factor estratégico del desarrollo, hace referencia a la equidad, calidad, al maestro, etc.

* Programa Nacional de Educación 2001-2006; en este punto veremos la postura del Partido Acción Nacional (PAN) durante su campaña respecto a la educación y en especifico al nivel primaria, que elementos de diagnostico tomaron en cuenta, a que se comprometieron, cuales fueron los planteamientos educativos del equipo de transición. No hay que olvidar que en este sexenio se habla de una Revolución Educativa, cuales son sus metas y sus objetivos todo esto para llegar al Programa Nacional de Educación 2001-2006, en el cual se sostiene que sin educación no hay desarrollo, ya aquí se cambia el concepto de una Revolución Educativa y se habla de una continuidad educativa para todos, de vanguardia, de calidad, etc.

Capítulo Tres; aquí se llevara a cabo el análisis de las variables que consideramos necesarias tomar para nuestro estudio entre ellas están: Equidad, Calidad, Descentralización y Evaluación en ambos periodos es importante saber si ambos conciben el significado de estas palabras, de la misma manera y que piensan hacer al respecto para que esto se lleve a cabo.

Por su puesto que estos aspectos que consideramos importantes están determinados de una u otra manera en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación.

Es posible que en ambos sexenios se conciba de igual o diferente manera los conceptos pues el presente y el futuro son diferentes.

El término equidad hace referencia a juicios de valor sobre el perfil de la desigualdad social. Esta alude a un conjunto de magnitudes económicas o de cualquier otra especie, por ejemplo educativas, que es lo que nos concierne, en donde existen diferencias. Equidad en este sentido no significa tratar a cada uno de la misma manera; por el contrario, se asocia al concepto de justicia distributiva.

La búsqueda de la equidad implica igualdad de consideración normativa para todos los miembros de una sociedad y diferenciación en el trato a quienes padezcan desventajas sociales.

Aunque la tarea principal en la educación básica es cumplir el mandato constitucional de ofrecerla a todos los habitantes de México y acabar con el rezago, debe simultáneamente mejorarse su calidad. Mantener el rezago es una fuente de inequidad social, que es una vergüenza nacional. Por consiguiente, el principio de equidad para el sistema educativo mexicano debe rebasar la política de igualdad de oportunidades en el acceso y profundizar en otras cuestiones decisivas: igualdad de oportunidades para permanecer en el sistema a quienes por razones económicas, sociales o culturales deserten de la escuela, e igualdad de oportunidades de aprendizaje a los niños de todos los estratos sociales.

La calidad e importancia de la educación básica es una inquietud global que marca la transición de la preocupación por los números hacia la evaluación de resultados.

La federalización de la educación básica y normal es un avance considerable en la reorganización del sistema educativo mexicano. Es una reforma trascendente y su importancia no se puede negar: abre la puerta a nuevas posibilidades y a la organización de un sistema más igualitario y de mayor calidad, por eso es necesario que se le dé continuidad.

Capítulo Cuatro y último; después de todo el análisis anterior se mostrarán los resultados del estudio comparativo y las conclusiones a las que se llegó, ya que es necesario conocer el horizonte de la Educación Pública en el nivel básico, primaria en cuanto a nuestros puntos de análisis, que se hizo, que se está haciendo y que se piensa hacer para:

- elevar la escolaridad promedio de los mexicanos
- garantizar a todos su inclusión en el sistema educativo nacional.
- apoyar a todos los que quieran estudiar
- mejorar o superar la calidad educativa
- mejorar y ampliar la infraestructura material y el equipamiento de las escuelas, principalmente rurales
- contar con espacios suficientes de calidad que atiendan la demanda de la población
- fortalecer planes y programas de estudio

Es cierto que falta mucho todavía lo que hay que hacer para lograr una educación de calidad, importante y destinada a lograr un desarrollo sustentable y equitativo para la mayoría de los mexicanos y poder estar al nivel en este sentido con otros países.

CAPITULO PRIMERO

POLITICAS PÚBLICAS EN EDUCACION BASICA EN MÉXICO

1.1 TEORÍA DEL ESTADO.

Como antecedente al tema que abordaremos juzgamos conveniente retomar la teoría del estado, algunas veces suena confuso identificar los términos estado, gobierno y administración pública que aparentemente pueden ser sinónimos, sin embargo no lo son, pero lo que sí es cierto es que guardan una estrecha relación uno de otro, uno da origen a los demás

El concepto de estado es uno de los temas complejos para la ciencia política, por ello lo he abordado desde diferentes teorías tales como:

La organicista identifica al estado como un órgano con una estructura con identidad propia, que realiza un sin fin de funciones bajo su propia responsabilidad.

La sociológica señala que es una comunidad con características especiales. Es la unidad de la asociación la cual consta de una variedad de individuos que se ponen en comunicación para lograr un fin. Dentro de esta teoría podemos incluir a la teoría de Marx. Para el marxismo el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del estado y la sociedad, pues nace de la sociedad y es la misma quien lo determina. Sin embargo aun nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos se le sobrepone a ella, adquiriendo una existencia separada, pero relativamente directa con ella.

La jurídica se puede clasificar en dos grupos, el primero sostiene la personalidad jurídica del estado, afirmando que el estado es una persona que por ello no puede significar que equivale a un ser humano, sino más bien una unidad jurídica. El segundo grupo de teóricos identifica al estado con el derecho, esta en pro de una unidad entre ellos. El principal exponente de esta teoría es Hans Kelsen quien parte de la afirmación que el estado no es una unidad, tampoco pertenece al mundo de la naturaleza, sino pertenece a la esfera de las normas y los valores que da el derecho. Por eso afirma que ambos

constituyen un solo y único objeto de conocimiento, la problemática estatal es también jurídica.

Como podemos ver para cada teoría el estado y su función cambia de acuerdo a la corriente que se maneje, sin embargo queda claro que el estado es un ente dotado de normas y valores, compuesta por individuos con características diferentes y con objetivos similares, que dan legitimidad al estado. Así para que el estado pueda alcanzar esta legitimidad frente a su población, es necesario que su gobierno sea eficiente y esta eficiencia a nuestro parecer se va a lograr en la medida en que se lleven a buen término las políticas públicas, para el beneficio de la sociedad.

Por lo anterior es que se hizo necesario retomar la teoría del estado como el generador y operante de las políticas públicas, las cuales más adelante definiremos.

1.1.1 La ciencia de la “policía”

Para entender a la política pública como un mecanismo de acción de la administración pública, se presenta una breve síntesis sobre la ciencia de la “policía”, no con el concepto que en la actualidad conocemos, como una institución dentro del estado, sino como el antecedente de la administración pública o de la ciencia de La administración como una forma de gobernar que caracteriza al estado actualmente.

La ciencia de la “policía” nació y se desarrollo en Alemania, Francia y España principalmente entre los siglos XVI y XVIII. Entre sus principales representantes tenemos a Delamare quien sugiere que el término policía se refiere a la vigilancia a dentro del estado en aspectos como religión, salud, alimentación, carreteras es decir “vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre...vigila todo para regular la sociedad, (las relaciones sociales ejercidas entre los hombres)”

Otro representante es Von Justi quien logra la transición de la ciencia de la policía a la administración pública, él ve a la policía como un instrumento para mantener contentos a los ciudadanos, por otro lado facilita al estado el incremento de su poder con el uso de políticas para el bienestar de los ciudadanos.

Durante el desarrollo de la policía la organización del estado se daba en cuatro aspectos, uno era la justicia, el ejército, la tesorería y la cuarta era la policía como tal, es decir la administración del gobierno.

Así la ciencia de la policía va adquiriendo nuevas características y responsabilidades hasta que se convierte en la actual administración pública. Que es la mediadora entre el poder Ejecutivo y la ciudadanía, para lograr este objetivo es que se vale de las políticas públicas para cumplir las necesidades de la población y con ello como se definía anteriormente alcanzar la “felicidad de los ciudadanos”, además que cuando el estado genera buenas políticas públicas, adquiere una legitimación no solo entre la población, sino internacionalmente.

1. 2 DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Para hablar de política pública dentro de un contexto general habría que hacer referencia en primera instancia a la Administración Pública como la parte mediadora entre el Gobierno y la sociedad. Teniendo por ello un objetivo político y otro social, esta dicotomía parte de referirse al Estado como una entidad política, en contraste a su modo de actuar como órgano de la sociedad.

De esta forma la Administración Pública “debe ser clasificada entre las ciencias políticas, no dentro de las ciencias sociales porque estudia la función que el Estado pone en práctica como órgano político de la sociedad”¹

Como parte del quehacer social de la Administración Pública es que surge la política pública como un instrumento de acción. Franco dice que una política pública es “...una decisión permanentemente caracterizada por una conducta consistente y la representatividad por parte, tanto de aquellos que elaboran como por aquellos que se atienen a ella.”²

¹ GUERRERO Orozco, Omar. La teoría de la Administración Pública. Harla, México, 1986,p. 256.

² FRANCO, Carlos. “Participación en las políticas sociales”. Selección de documentos claves, Caracas, CLAO, 1991, p. 103.

Podemos entender que la política pública es entonces un acto del Gobierno encaminado a analizar el conflicto social, definir posiciones, programas, etc., así como una interpretación de esquemas que den respuesta a las demandas de la sociedad y no sólo de algunos sectores.

En esta posición la política pública debe tomar en cuenta para su aplicación y elaboración el contexto, los actores y observar en que momento tiene que ser aplicada y como se va a medir el resultado que se espera en un corto, mediano o largo plazos.

La política pública emana directamente del Gobierno, es decir del Ejecutivo Federal, sin embargo tiene que ser revisada por el poder Legislativo y su ejecución esta a cargo de los diferentes órganos de la Administración Pública Federal de acuerdo al planteamiento original.

El estudio para el diseño y la implementación de las políticas públicas a cobrado importancia ya que “Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de actores políticos autónomos y a causa de ellos, ni pasivo, ni dinámico...este estilo es decir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa pero sobre todo leyes y arbitrajes imparciales.”³

Para que una política pública surja debe existir la participación de todos los sectores involucrados en ella para llegar a un consenso y que desde la planeación de la política haya una integración para alcanzar los mejores resultados.

³ AGULAR Villanueva, Luis F, "Política pública y Gobierno del Estado". La revista del Colegio de México, año II, octubre 1996, p.253.

1.2.1 Proceso de Elaboración de Políticas Públicas

El primer paso para la elaboración de una política pública es hacer una formulación preliminar de proposiciones políticas:

I. Identificación y definición del o los problemas, es decir, se debe definir claramente:

- “1. Cómo altera la situación y
2. Cuándo se detecta.

La delimitación del problema se hace conociendo:

1. a quiénes afecta;
2. en dónde se presenta;
3. cuánto miden las alteraciones que provoca.”⁴

Una vez que el problema se ha definido y delimitado se debe observar para detectar las posibilidades que se tiene de modificarlo mediante una política pública, revisando el respaldo ideológico-político del gobierno.

II. Descripción del ámbito de acción de la política pública. Para hacer esta descripción es oportuno consultar informes estadísticos, programas institucionales relacionados con el área en donde se pretende elaborar la política pública.

III. Selección de soluciones. Se recomienda elaborar varias soluciones al problema ya que no siempre la primera solución es la mejor alternativa, para ello deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- “1. El respaldo ideológico-político
2. Valoración de los criterios político
3. Valoración de los criterios técnicos
4. Valoración de los criterios administrativos”⁵

⁴ RUIZ Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas, Plaza y Valdez, México, 1996, p.16

⁵ RUIZ. Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas, Plaza y Valdez, México, 1996, P.21.

- IV. Objetivos y metas preliminares. Deben establecerse una serie de estos que puedan tener la solución deseada al problema.
- V. Preselección de medios inmediatos. Es decir los recursos con que se cuenta para la aplicación de la política en esta primera etapa.
- VI. Establecimiento de prioridades. Una vez identificados los problemas se jerarquizan al igual que las posibles soluciones.

Estos seis puntos dan como resultado las proposiciones políticas que se pretende implantar

Un segundo paso en la elaboración de políticas públicas es el Análisis de estas proposiciones, que no es otra cosa que un análisis más detallado de la viabilidad, la factibilidad y la permisibilidad de las posibilidades de la política para una completa operatividad de esta política.

El tercer paso es la formalización de la política pública. La cual se hace bajo el siguiente esquema general:

- “1. Objetivos generales
2. Criterios de aplicación
3. Funciones de producción
4. Acciones generales
5. Asignación preliminar de recursos
6. Organización y desarrollo del sistema
7. Articulación intersectorial
8. Control y evaluación”⁶

El cuarto paso es la evaluación de la política pública que considera aspectos tales como:

- “1. Especificación de objetivos
2. Obtención de la información necesaria
3. Verificación de la pertinencia

⁶ RUIZ Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas, Plaza y Valdez, México, 1996, p.33

4. Precisión de la suficiencia
5. Valoración de la eficiencia y la eficacia
6. Ponderación de los efectos
7. Obtención de conclusiones
9. Formulación de propuestas de acción futura”⁷

El último paso es la formulación jurídica de la política pública. Una vez que es propuesta por el Ejecutivo es necesaria su revisión y aprobación por el poder Legislativo. En ocasiones pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, acuerdos, etc. Si es este caso debe formularse para su obligatoriedad y publicación el Diario Oficial de la Federación, para su puesta en marcha.

1.3 PLANEACIÓN DE POLITICA PÚBLICA EN MEXICO

Es conocido que el estudio de gobernar en México, y tal vez en otros países, cuando ha buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio, ha intentado proceder de acuerdo a plan y a plan nacional. El plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenado, cuyo fundamento quería encontrarse en una interpretación de la historia-cultura nacional. El plan nacional actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramienta se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social unitario, cuyos fines trascendían los diferentes intereses e iniciativas de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban. Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de visión unilateral de la historia colectiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la universalidad e imparcialidad del derecho público y privado.

⁷ *Ibíd.* P.41 y 42

Frecuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él. Gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autorizado o bien masivo consenso y apoyo político.

El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global. El plan definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas. La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que en un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional, La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado.

La integración y la coordinación social ocurren por la Constitución más que por la nacionalidad.

El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privada, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del estado. A decir verdad, constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos.

El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público: su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta la convencional visión “realista” de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de

los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

En la medida en que se han ido elevando voces independientes y conocedoras de sus asuntos y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas para su atención en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos.

Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos, allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad.

El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singulariza. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de la gestión. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del estado y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional. El análisis de políticas públicas puede ayudar a descentralizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado.

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la

participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y colectivos de opinión, acción comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general.

Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento.

1.4 PLANEACION EN EL SECTOR PÚBLICO

La planeación del sector público federal, esta prevista en la ley de Planeación que sé público por primera vez en el gobierno de Miguel de la Madrid. En ella se pretende sistematizar la planeación del desarrollo del país, por medio de procesos administrativos claros y coherentes como resultado nace el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que es un conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás ordenes de gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional.

En México la palabra planeación encierra a todas las actividades ordenadas y programadas con anticipación para lograr los objetivos de las políticas públicas para el desarrollo. Este término es sinónimo de planificación que es “la actividad de hacer planes de acción para el futuro”.

La parte central del SNPD es la planeación como tal, en ella se disponen las etapas y los procedimientos para formular, aplicar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes y programas que de él se deriven. El proceso de planeación como se plantea en el SNPD contempla cuatro etapas:

1. FORMULACIÓN. consiste en la elaboración del PND y los programas de mediano plazo. El PND es el documento de planeación del Ejecutivo federal en él se plasman los objetivos generales y prioridades de la Administración Pública Federal (APF), sus propósitos principales es definir los temas de la agenda nacional; las estrategias a seguir y las políticas públicas principales. De acuerdo con el marco jurídico el PND contiene “a) los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; b) previsiones acerca de los recursos que serán asignados a tales fines; c) los instrumentos y los responsables de ejecución; d) lineamientos de política a nivel global, sectorial y regional; e) lineamientos para los contenidos de los programas que se generaran en el SNPD.

El titular del Ejecutivo federal estará obligado a publicar el PND dentro de los primeros seis meses a partir de la fecha de inicio de cada administración.”⁸

Los programas sectoriales se elaboraran para cada sector de la APF, su vigilancia esta a cargo de una dependencia federal. En ellos se concretan las políticas públicas del Ejecutivo, son a su vez el marco de regencia para la planeación, programación y presupuestación del gasto federal.

La ley de planeación dispone que “...los programas sectoriales se sujeten a las previsiones contenidas en el PND y requiere que se especifiquen los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de los sectores...deben contener estimaciones de recursos, los instrumentos que se requerirán para ponerlos en práctica y señalar los responsables de ejecutarlos.”⁹

2. INSTRUMENTACIÓN en ella se establece los objetivos y metas anuales, se citan los instrumentos requeridos para cumplirlas, se especifican las tareas, se plantean las necesidades de recursos para efectuar todas las acciones previstas en el PND.
3. CONTROL. Consiste en vigilar que la realización de las tareas corresponda con lo establecido en las normas y en los procedimientos diseñados en la etapa de instrumentación. Existe un control normativo o administrativo que vigila el comportamiento de las normas y los procedimientos por parte de las dependencias y entidades de la APF, el propósito es promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones. Y el control económico y social que se encarga de garantizar que los programas y el presupuesto obtengan los resultados planeados.
4. EVALUACIÓN. En ella se califican cuantitativamente los resultados del PND, los programas sectoriales y el SNPD.

Dentro del SNPD se contempla una estructura institucional integrada por todas las dependencias y entidades de la APF de los tres ordenes de gobierno los grupos sociales para la elaboración del PND estos sectores son consultados.

⁸ Ley General de Planeación, artículo 21.

⁹ Ley General de Planeación artículos 22 y 23

La Infraestructura del SNPD esta compuesta por los servicios, bienes y recursos necesarios en el proceso de planeación. Así mismo se consideran varios instrumentos para la planeación y su orientación estos son:

“Los instrumentos normativos son el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, los programas estratégicos(regionales y especiales)y los programas institucionales...Los instrumentos operativos incluyen los programas anuales...la Ley de ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los convenios de desarrollo y los instrumentos administrativos, todos pretenden especificar las acciones que tendrán que efectuarse en un año...Los instrumentos de control se refieren a la información trimestral de la situación económica y de las finanzas y deuda pública ...con estos documentos los representantes populares y los responsables de las dependencias del Ejecutivo federal y de las entidades paraestatales evalúan el desempeño del gobierno...los instrumentos de evaluación son los informes de gobierno...los informes sectoriales e institucionales...”¹⁰

Tipos de instrumentos del SNPD*

Etapa	Tipo de instrumento
Formulación	Instrumentos normativos de mediano plazo
Instrumentación	Instrumentos operativos de corto plazo
Control	Instrumentos de control
Evaluación	Instrumentos de evaluación

*Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y Organización, SPP, México, 1985

¹⁰ CHAVEZ Presa, Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados en el gasto público. F.C.E, México, 2000, p.108

Como se puede ver el SNPD en su estructura original es una buena alternativa para poder llevar a buen termino las políticas públicas, sin embargo en México por experiencia es sabido que al haber un cambio de administración federal se elaboran otros planes y programas sectoriales como si se partiera de cero y en la mayoría de los casos se omiten los avances, aciertos y dificultades de los anteriores y con ello se anula la posibilidad de rescatar aquello que sirve y puede continuar en el nuevo gobierno.

Esto se ha venido haciendo por el solo hecho de cumplir con la legalidad y no como un modo de trabajo dentro de la APF con la finalidad de abordar los problemas que impiden el desarrollo del país.

Como debilidades del SNPD podemos citar que para la elaboración del PND se hace una consulta popular, pero, después nunca se vuelve a consultar a este sector para que haga una evaluación. Esto hace que sé de una centralización del la planeación del desarrollo nacional. Y hace que el proceso de planeación se ha disminuido a solo un proceso de presupuestación.

Otra debilidad es que en su estructura institucional se consulta a todas las entidades de la APF, pero se sabe que en la práctica cada dependencia formula los programas sectoriales de acuerdo a sus propios criterios, lo cual trae como consecuencia una heterogeneidad de un programa con otro.

Para que pudiera existir una planeación sería necesario institucionalizar un servicio civil profesional para atender de manera específica la planeación como se señala en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que todas las dependencias de la APF deben contar con un área dedicada exclusivamente a la planeación. Y sólo las Secretarías de Educación, Salud y Agricultura cuentan con ella.

Al crear esta área en cada dependencia es que se podría dar una continuidad a los planes y programas de un sexenio a otro, esto llevaría a hacer un mejor diagnóstico de la situación y una buena formulación de políticas encaminadas a solucionar problemas reales y no sólo hacer políticas emergentes para salir del paso.

Durante la administración de Ernesto Zedillo surgieron dos nuevos instrumentos que se encargarían de que el proceso de planeación alcanzara los resultados esperados, ya que los modelos anteriores utilizaban la planeación como un proceso meramente presupuestario para acceder a las erogaciones y posteriormente justificarlas sin cumplir las demandas de la sociedad.

El resultado de esta situación fue una iniciativa para hacer una reforma al proceso presupuestario, la cual comenzó en 1996 y terminó en una primera etapa en 1998. Esta reforma introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que serían la base para medir los resultados en el proceso de planeación nacional.

“La NED surge como una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos y para incentivar a la eficacia y la eficiencia gubernamental; el SED surge como el instrumento con el que se evaluaría, de manera objetiva y socialmente aceptada, la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos que realizan las unidades responsables”¹¹

Para efectos de éste análisis únicamente haremos referencia al SED como un instrumento para evaluar continua y periódicamente el desempeño y los resultados que la administración pública logre en beneficio de la sociedad.

Otra de sus funciones principales es cubrir una necesidad de la NEP en el desarrollo y la aplicación de los indicadores del desempeño.

El marco jurídico que sustenta el SED es:

- La Ley de Planeación en su artículo 23 en donde dice que los programas sectoriales se sujetaran a lo que dice el Plan Nacional de Desarrollo y se especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de la administración pública.
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 13 dice que el gasto público se basará en presupuestos que se formulen apoyados en los programas operativos anuales

¹¹ CHAVEZ Presa, Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. FCE, México, 2000, p.163

- El Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 16 especifica lo que deben contener los programas institucionales..

Como podemos ver el SED es una herramienta de gran utilidad para poder hacer una evaluación de la planeación además de llevar un control de esta.

1.5 POLITICA EDUCATIVA

Con la creación y subsecuente consolidación de la SEP (1921), el régimen político que surgió de la Revolución mexicana promovió ciertas reformas sociales con el fin de incrementar su legitimidad y ganar la lealtad política e ideológica de una alianza social amplia, enmarcada en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y un Estado corporativo. El Estado diseñó y limitó una Reforma agraria, elaboró una legislación relativamente avanzada para su tiempo, creó instituciones de seguridad social y promovió la movilidad social por medio de la expansión de oportunidades para asistir a la escuela.

En un sentido limitado de igualdad de oportunidades, la educación pública que ofreció el régimen de la Revolución mexicana tuvo repercusiones importantes en la vida social, económica y cultural de México. Es cierto que se promovió la movilidad social ascendente a hijos de obreros y campesinos, pero más a los sectores medios. La expansión de la cobertura se dio en saltos, no de manera lineal, y las prioridades que se expresaban respondían más a las necesidades del régimen que a las demandas sociales, al menos hasta comienzos de los años setenta. En las etapas de reformas profundas del sistema educativo mexicano es cuando las prioridades se hacen explícitas y la educación recibe impulsos importantes, como durante la etapa de creación y expansión de la SEP a comienzos de los años veinte o en los años de la educación socialista, en la década de los treinta, y más patente durante el largo periodo de la unidad nacional, que cubre de los primeros años de la década de los cuarenta a principios de los setenta.

El análisis de la política educativa se concentra en periodos cuya actividad es intensa, cuando hay movilizaciones sociales importantes y el debate político y social introduce elementos de conflicto y de consenso. En cada etapa de las prioridades de la educación básica se reafirmaban en términos de acrecentar su cobertura y favorecer el desarrollo de México.

El concepto de educación básica es reciente, pero su práctica proviene de tiempo atrás. De acuerdo con la Constitución (artículo 3º) y la Ley General de Educación, la educación básica abarca un año de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria. La educación primaria y secundaria gratuitas son derecho para los mexicanos y es obligación del Estado ofrecerla a todos los residentes del país en edad de asistir, y los padres tienen la obligación de enviar a sus hijos a la escuela, según el artículo 31 de la Constitución. Por el peso que tiene la estructura del sistema educativo y porque fue casi el único centro de atención política durante un largo periodo, la escuela primaria recibe mayor énfasis en el análisis.

Por educación básica se entiende el conjunto de los ciclos correspondientes a educación preescolar, primaria y secundaria. A ellos nos referimos en este trabajo. Trataremos del nivel educativo más numeroso y sin duda también el más importante del país. Al menos desde 1988 de manera explícita, pero claramente en la mayor parte del siglo XX, uno de sus niveles constitutivos, la educación primaria, ha sido objeto de atención prioritaria por parte del gobierno mexicano.

Es ampliamente aceptado que la expansión del sistema educativo, sobre todo en su nivel básico, ha tenido logros notables en el siglo XX, y de manera muy especial en la última mitad del mismo. Cada generación tiene niveles mayores de escolaridad que la generación anterior. La educación primaria es ya una realidad en prácticamente todas las comunidades de más de 500 habitantes.

Como resultado de la planeación de políticas públicas es que resulta la política educativa, como una manera de expresar las necesidades del Sistema Educativo Mexicano. Por ello “Definimos a la política educativa como el conjunto de acciones del estado que tiene por

objeto el sistema educativo... incluyen desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones. En consecuencia, es posible definir diversos planos en la política educativa...”¹²

De esta manera la política educativa es entonces una serie de disposiciones del gobierno, que con base en una legislación vigente, conforman las acciones, los instrumentos, los planes, los objetivos y los recursos con que cuenta el Estado para administrar la educación. “Respecto a los objetivos de la política educativa, estos serán de acuerdo con los fines del Estado y con el grado de desarrollo del país de que se trate. En general una política educativa no solo debe estar orientada a capacitar a los individuos para que asuman futuras responsabilidades, es decir, a propiciar los recursos humanos que exige el desarrollo económico, sino también debe ayudar a sostener tanto los cambios de la estructura social (como)...asumir las responsabilidades políticas y sociales que surgen de acuerdo con las mismas condiciones...”¹³

Por esto la política educativa debe buscar y crear nuevas combinaciones y soluciones que respondan eficazmente a los problemas que se presentan de manera específica dentro del Sistema Educativo Mexicano y no utilizar conceptos y modelos de planeación que no estén de acuerdo a estas necesidades, de no ser así esto ocasiona problemas de incongruencia y seguimiento.

La política educativa de nuestro país no debe quedar separada de los procesos que afectan a la sociedad, debe ser construida como una política general y como un proyecto nacional, tal y como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo que es en donde están expresadas las decisiones que se deben tomar para hacer más congruente la educación.

¹² LATAPI Sarre, Pablo. Análisis de un sexenio de educación en México

¹³ GALLO Martínez, Víctor. Política Educativa en México

La planeación de las políticas educativas se presenta como parte fundamental del éxito o fracaso del proyecto educativo nacional. No siempre es la solución a los problemas del sistema educativo, pero sí es la forma más aproximada de cambiar los problemas y detectar las necesidades por resolver.

El marco legal de la política educativa en México se encuentra integrado por el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley General de Planeación y la Ley General de Educación, estos instrumentos se abordarán con mayor detenimiento en capítulos siguientes.

Hay áreas especialmente críticas que la política educativa debe enfrentar si en realidad se desea universalizar una educación básica de calidad. Entre las más importantes están: el desarrollo de la capacidad para atender, con prontitud y calidad, a las comunidades rurales pequeñas y dispersas que se siguen multiplicando el desarrollo de la capacidad para atender educativamente a las poblaciones indígenas, respetando y fortaleciendo su cultura, pero a la vez desarrollando las habilidades básicas que se definen como objetivo educativo para todos los mexicanos; el sistema debe desarrollar su capacidad para atender integralmente al docente, desde su formación inicial hasta su actualización, procurar el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de salario, y reconocer su valoración social. Todo esto debe vincularse con una clara búsqueda de mayor calidad en su desempeño.

El sistema debe centrar más su atención en la escuela, debe favorecer que desde ella se tomen decisiones cada vez más importantes, con la participación de padres de familia y de miembros de la comunidad, también debe desarrollar su capacidad para evaluar y para utilizar oportunamente los resultados a fin de ofrecer a las escuelas que más lo necesiten los apoyos indicados para mejorar la calidad del aprendizaje de sus alumnos.

Para enfrentar estos problemas hay que ofrecer una educación de mayor calidad: más equitativa y más eficaz.

1.6 ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El 18 de mayo de 1992 fue firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), documento en el que se establecieron compromisos y orientaciones importantes para la política educativa nacional; lo esencial de su contenido quedó refrendado al año siguiente en la Ley General de Educación (LGE). Una de las medidas del ANMEB fue la reorganización del sistema educativo mediante la reasignación de funciones en los tres niveles de gobierno el federal, el estatal y el municipal tendientes a descentralizar la administración y operación del sistema educativo y a fortalecer a los gobiernos estatales; en la fecha misma del acuerdo se transfirieron a los estados los activos, recursos y responsabilidades para operar la enseñanza básica y normal que hasta ahora dependía del gobierno federal.

Esta medida organizativa significó un cambio fundamental en la educación del país; con ella culminaba un proceso de descentralización que se había iniciado más de diez años antes. Se aligeró al gobierno central de una carga administrativa ya difícil de sobrellevar, reservándose las atribuciones normativa y evaluativo, se simplificó la comunicación y se facilitaron los movimientos y trámites del personal. Desde el punto de vista del financiamiento de la educación, también se simplificó para el gobierno central la aplicación de los recursos financieros respectivos que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, los cuales deben aplicarlos exclusivamente a la educación (artículo 25 LGE).

El programa proporciona un nuevo modelo de educación para el país. La modernización educativa exige definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración. En el se subraya que “la educación primaria es el centro prioritario de atención del nuevo modelo educativo”.

El ANMEB señala como “responsabilidad del gobierno estatal proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los programas de estudio. Los aspectos

regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y la geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente,

En el ANMEB se encuentran también ciertas definiciones curriculares estas orientan los planes, programas y materiales educativos. Según se establece en el ANMEB, “el fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elementalmente pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión”.¹⁴

Una de las líneas de acción establecidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, fue la “reformulación de los contenidos y materiales educativos”. El Acuerdo no sólo estableció esta línea de acción en términos generales sino que incluyó los criterios que normarían “una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994”.

“Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del por venir, constituye una educación de calidad... En este sentido existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales.

El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que elemental pero

¹⁴ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, 1992 P.11-13

firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona. En ello destacan por su importancia la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país”.¹⁵

Con base en estas orientaciones, a partir de 1993, se promulgaron nuevos planes de estudio para la educación primaria y secundaria; el programa de educación preescolar había sido promulgado en septiembre de 1992.

El nuevo plan y los nuevos programas de estudio de la educación primaria incluyó -con respecto a los planes de la década de los setentas y las modificaciones que se realizaron en los años ochentas- los siguientes cambios: se establecieron programas por asignaturas desde primer grado (en los años ochenta se había establecido un programa integrado para primer y segundo grados), el área de ciencias sociales –con excepción de los dos primeros grados- fue

¹⁵ Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica. México, 1992. P.23-24

sustituida por las asignaturas de historia, geografía y educación cívica; el área de educación tecnológica fue suprimida, por considerar que una visión más actual –y menos ligada a la elaboración de trabajos artesanales- se incluiría como uno de los “ejes” de los programas de ciencias naturales (“ciencia, tecnología y sociedad”). Además de estos cambios de estructura, el cambio más importante consistió en el énfasis que el nuevo plan ponía en la adquisición de las habilidades intelectuales (la lectura y la escritura, la expresión oral, la búsqueda y selección de información, la aplicación de las matemáticas a la realidad). Esta definición se expresó en cada una de las asignaturas (cfr. SEP. *Educación Básica. Primaria. Plan y programas de estudio*. México, 1993). Véase como ejemplo las definiciones generales que corresponden a la enseñanza del español y de las matemáticas:

“El cambio más importante en la enseñanza del español radica en la eliminación del enfoque formalista, cuyo énfasis se situaba en el estudio de “nociones de lingüística” y en los principios de la gramática estructural. En los nuevos programas de estudio el propósito central es propiciar que los niños desarrollen su capacidad de comunicación en la lengua hablada y escrita...”¹⁶

“La orientación adoptada para la enseñanza de las matemáticas pone el mayor énfasis en la formación de habilidades para la resolución de problemas y el desarrollo del razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas. Este enfoque implica, entre otros cambios, suprimir como contenidos las nociones de lógica de

¹⁶ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, 1992. P.19-20

conjuntos y organizar la enseñanza en torno a seis líneas temáticas...”¹⁷

La promulgación del nuevo plan y de los nuevos programas de estudios fue acompañada de la renovación de los libros de texto gratuitos y otros materiales educativos, se produjeron avances programáticos y libros para el maestro por cada asignatura / grado, ficheros de actividades didácticas para español y matemáticas, además de audio cintas y videos, guías para talleres de actualización, materiales de apoyo para la educación artística y la colección denominada “biblioteca para la actualización del maestro; estos materiales se sumaron a los que ya se disponía en las escuelas, como la colección “Libros del Rincón”. Además, se realizaron por iniciativa federal y estatal múltiples actividades de actualización.

Para la educación indígena, además de los materiales nacionales, se produjeron libros de texto en lengua indígena, orientaciones para la enseñanza bilingüe y, también se realizaron actividades de actualización, tanto por la Dirección General de Educación Indígena como por los Programas Compensatorios.

El uso de los libros de texto y los materiales de apoyo para el maestro en las prácticas de enseñanza en la educación primaria.

Los materiales educativos básicos constituyen una de las vías directas de introducción de los propósitos y enfoques de la reforma curricular a las aulas. La apropiación que el personal docente logre de las propuestas pedagógicas, las formas en las que se utilizan los materiales en la clase y fuera de ella dependen de distintos factores:

¹⁷ *Ibíd.* 20-21

las competencias y convicciones del personal docente, la organización y el funcionamiento de las escuelas y la eficacia de las estrategias de actualización, entre otros.

La información recogida por diversos medios -aunque no en forma sistemática- indica que los nuevos materiales educativos para los niños y los materiales de apoyo para el maestro fueron, en general, recibidos positivamente por los maestros; sin embargo, las exigencias pedagógicas que de ellos se derivan implican, en muchos casos, grandes desafíos a la formación y a las tradiciones pedagógicas magisteriales. Actualmente, a ocho años de inicio de la reforma y después de la realización periódica de actividades de difusión y actualización respecto a los contenidos y orientaciones de la reforma curricular (principalmente los “Talleres generales de actualización” al principio de cada ciclo escolar), se pueden hallar en las aulas una gran variedad en los niveles de apropiación de la propuesta pedagógica por parte de los profesores y en las formas de uso de los materiales: desde situaciones en las que los maestros muestran un alto dominio de los enfoques y utilizan en forma continua y creativa los distintos materiales hasta aquellas en las que los libros de texto gratuitos son sustituidos por otros materiales -por ejemplo, los producidos por la industria editorial privada- que frecuentemente contradicen los enfoques de enseñanza de las asignaturas de la educación primaria.

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se reconoce, al respecto, que no se cuenta con información precisa acerca del impacto que estos recursos han tenido en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los niños. Una de las metas establecidas en

el citado programa es realizar una evaluación curricular, pedagógica y operativa de los tres niveles de educación básica con la finalidad de diseñar un modelo articulado de educación básica.

Para la consecución de esta meta se requiere de información y conocimientos sistemáticos acerca de los usos de los materiales educativos en el aula, su influencia en las prácticas de enseñanza y los factores que favorecen u obstaculizan su aprovechamiento óptimo.

El volumen de materiales producidos para la educación primaria es muy grande. La investigación puede concentrarse en algún grado de la misma abarcando todas las asignaturas o bien puede optarse por estudiar una asignatura a lo largo de los seis grados.

2 La formación cívica y ética de los alumnos. Currículo y prácticas educativas.

Información básica:

La formación cívica y ética de los alumnos, como propósito de la educación básica, ha formado parte del discurso educativo y de los sucesivos planes y programas de estudio de la educación básica. Sin embargo por diversas razones (la formación de profesores, las prácticas educativas dominantes, la organización de los contenidos, el funcionamiento cotidiano de las escuelas, entre otras), al paso del tiempo la formación de valores éticos y cívicos, como propósito de la educación básica, se diluyó en forma notable y, con frecuencia, se ha reducido a la realización de rituales cívicos o al estudio excesivamente formalizado de los derechos y deberes de los ciudadanos y de la organización político-administrativa de nuestro país. En resumen, se

simplificaron sus propósitos y se debilitó su carácter de proceso intencionado y sistemático.

La anterior afirmación constituye, además del mandato establecido por el Acuerdo Nacional, una de las bases por las cuales se reestableció la educación cívica como asignatura específica. El plan de estudios admite que los objetivos de esta asignatura corresponden a diversos ámbitos y a toda la educación básica; sin embargo, considera “necesario que el carácter global de la formación cívica tenga un referente organizado y orientaciones claras, para evitar el riesgo de que la formación se diluya y se realice en forma ocasional.”¹⁸ Los contenidos de la educación cívica en la escuela primaria abarcan cuatro aspectos íntimamente relacionados que, en su mayor parte, se abordan simultáneamente a lo largo de la educación primaria: formación de valores, conocimiento y comprensión de los derechos y deberes, conocimiento de las instituciones y de los rasgos principales que caracterizan la organización política de México, desde el municipio hasta la Federación, y fortalecimiento de la identidad nacional.

A diferencia de otras asignaturas en este caso no se cuenta con libros de texto para los alumnos, y tampoco con material de orientación para los profesores, con excepción de primero y tercer grados. El material más reciente, de carácter informativo, es la *Constitución para niños*, distribuido para alumnos de cuarto, quinto y sexto grados. Quizá por esta razón, y por la tradición pedagógica que suele reducir la formación cívica y ética al conocimiento de derechos,

¹⁸ Plan y Programa de Estudios. de la SEP, México, 1993

deberes y organización política, muchos maestros demandan un libro de texto para la asignatura y, de hecho, utilizan guías producidas por la empresa editorial privada para subsanar la carencia de material.

Por otra parte en la última década en muchas entidades del país se elaboraron e implantaron programas locales para fomentar la formación en valores, lo que muestra el interés creciente de las autoridades educativas por fortalecer este aspecto de la formación.

El Programa Nacional de Educación 2001-2002 establece que durante la presente administración se deberá impulsar la formación ciudadana y el desarrollo de una cultura de la legalidad mediante las siguientes acciones: a) introducir prácticas educativas en el aula y en la escuela para que los alumnos aprendan a convivir e interactuar con los demás, b) promover que las relaciones que se establezcan en el ámbito escolar se basen en valores como el respeto, la tolerancia, la igualdad y la justicia, y c) revisar y actualizar los programas de la asignatura de educación cívica de la enseñanza primaria y la producción de materiales educativos. * Esta formulación reconoce que la formación cívica y ética rebasa el ámbito de la enseñanza y de los materiales educativos, y que en ella influyen las relaciones cotidianas que se establecen en el aula y en la escuela.

Conviene que en la investigación, además de revisar las prácticas escolares destinadas explícitamente a la formación cívica o en valores, explore las características de la interacción en el aula y en la escuela y su congruencia con los fines formativos establecidos en el plan de estudios.

La influencia de los cursos nacionales de actualización en la práctica educativa. Educación primaria. (Véase Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros en Servicio-Pronap)

La calidad de la educación primaria indígena.

La educación primaria indígena ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos diez años: de 588,500 alumnos que se atendían en 1990, la matrícula se incrementó a 787,900 para el año 2000. No obstante, los índices de deserción (4.5%) y reprobación (13.6%) está por encima de las medias nacionales, y la eficiencia terminal es de 66.7 por ciento, casi 20 puntos porcentuales debajo de la media nacional. Además, una alta proporción de niños indígenas cursan la educación primaria en situación de extra edad.

Por otra parte, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 reconoce que uno de los problemas más graves de la educación básica es la desigualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo. En particular señala que “en los planteles de educación indígena, los cursos comunitarios y las telesecundarias, es decir, en las escuelas que atienden principalmente a los sectores pobres de la población es donde los alumnos, en general, obtienen bajos o muy bajos niveles de logro educativo”.

El objetivo particular de la política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena se establece en los siguientes términos: “Atender a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural, de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y

conozcan y valoren su propia cultura.”¹⁹ El mejoramiento de la calidad de la educación primaria indígena, como han demostrado diversos estudios implica, además de la construcción de una propuesta educativa más pertinente, la transformación de factores relacionados con la formación y el desempeño docente, así como la organización y funcionamiento de las escuelas. Por esta razón es necesario conocer con mayor profundidad cuáles son los factores que más influyen en el estado actual del servicio, especialmente en los resultados que obtienen los alumnos.

Educación primaria
Escuelas, maestros y alumnos de educación primaria por tipo de servicio

Ciclos escolares 1990-1991 a 2000-2001

Ciclo escolar	General			Indígena			Comunitaria rural		
	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)
1990-1991	68 714	442 845	13 730.8	6 787	22 001	588.5	6 779	6 779	82.3
1991-1992	69 782	448 422	13 685.3	7 029	23 399	617.5	7 795	7 795	94.2
1992-1993	70 894	455 137	13 700.7	7 361	24 555	640.1	6 994	6 994	84.8
1993-1994	72 065	463 333	13 715.3	7 602	25 535	660.0	7 604	7 604	94.2
1994-1995	72 757	470 251	13 777.1	7 581	25 899	669.0	11 519	11 519	128.1
1995-1996	73 409	475 184	13 771.4	8 423	27 855	710.7	13 012	13 012	141.3
1996-1997	73 868	481 324	13 776.4	8 543	29 163	728.1	13 444	14440	146.0
1997-1998	74 467	486 160	13 757.2	8 764	29 214	741.8	14 396	15508	148.8
1998-1999	74 796	491 840	13 783.1	8 913	30 738	763.5	15 359	17275	151.3
1999-2000	75 097	496 717	13 841.2	8 962	31 432	778.6	14 227	15545	145.8
2000-2001	75 288	497 702	13 868.3	9 065	31 808	787.9	14 671	16207	152.1

Fuentes: SEP, Informe de Labores 1999 – 20001

¹⁹ PNE 2001-2006, p. 133

CAPITULO SEGUNDO

ESTUDIO COMPARATIVO DELAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL PERIODO 1995-2000 Y 2001-2006 EN EDUCACIÓN PRIMARIA

2.1 MARCO NORMATIVO Y VIEGENTE DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

Generalidades del Marco Jurídico Nacional en Materia Educativa.

A fin de normar la educación como servicio público que ejerce plenamente el estado y con el propósito que esta educación responda a la filosofía emanada del artículo 3º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y la propia Secretaria de Educación Pública (SEP), en el ejercicio de sus facultades han emitido una serie de disposiciones jurídicas que en conjunto conforman el marco jurídico nacional en materia educativa, dichas normas por su naturaleza y ámbito de aplicación, regulan los servicios educativos que presta el estado y los particulares con autorización para impartir educación o que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Definición y Características de la Norma Jurídica.

Por norma jurídica se entiende a la regla dictada por la autoridad competente, que tiene como finalidad regular la conducta y el comportamiento del individuo en sus relaciones con la sociedad. Entre las características más importantes de la norma jurídica podemos citar las siguientes:

- a) Bilateralidad se refiere a la característica que tienen las normas jurídicas de imponer deberes que son correlativos a un conjunto de obligaciones.
- b) Exterioridad es la característica que tiene la norma jurídica de regular sólo aquellos comportamientos del sujeto que tienen manifestaciones en el ámbito social.
- c) Coercibilidad se refiere al compromiso a que está sujeto el individuo en el cumplimiento de los derechos y deberes que

establece la norma, como una situación de carácter obligatorio, a que debe ajustar su voluntad individual.

- d) Heteronomía es la característica que tienen las leyes y decretos de representar la voluntad del grupo social, manifestados a través de órganos externos del sujeto.

Jerarquía de las Normas Jurídicas.

La CPEUM, como ley suprema de nuestro sistema jurídico, en su título tercero sección II, en lo relativo a la iniciativa y formación de leyes, sienta las bases para poder distinguir la jerarquía de mayor a menor grado de las normas jurídicas del Derecho mexicano.

Esta jerarquía se deriva de las facultades que se otorgan en la Constitución, a los poderes Legislativo y Ejecutivo para formular, promulgar, expedir leyes, decretos, reglamentos y acuerdos.

Estas normas jurídicas tienen una jerarquía respecto a su importancia, naturaleza y ámbito de aplicación que a continuación describimos en el momento de aplicarlas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución como norma jurídica representa la ley fundamental que expresa la voluntad histórica del pueblo mexicano, así como el proyecto nacional al que aspiramos los mexicanos.

En su contenido se sientan las bases para la organización del estado y establece los derechos y las obligaciones de los ciudadanos; así mismos se señalan las bases de la estabilidad política que nos permiten mantener el ritmo del avance social en el consenso nacional, fundado en el mejoramiento económico, político y social de la población.

En este sentido la Constitución es la forma, el molde, la norma de nuestras acciones, a las que debe ajustar nuestra realidad.

En cuanto a educación la CPEUM, estipula los principios que habrán de regirla, mismos que todo individuo que se precie de trabajar en el ámbito educativo debe de conocer para el ejercicio de sus funciones.

En relación al aspecto técnico-pedagógico el artículo 3º. Establece:
“La educación que imparta el estado-Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

1. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientara a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios y demás:
 - a) Será democrática, considerando no solamente a la democracia como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
 - b) Será nacional, en cuenta –sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
 - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad...”

Como podemos ver el contenido de este artículo expresa la filosofía del estado mexicano con respecto al carácter normativo y rector de la educación.

Leyes

A la ley la podemos definir con base en el contenido del artículo 70 de la CPEUM, que a la letra dice “Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto”. Las leyes por tanto son aquellas resoluciones emanadas del poder Legislativo y se caracterizan por ser de carácter:

- a) Obligatorias porque su observancia es forzosa y su incumplimiento se castiga con la sanción.
- b) Generales porque no se refieren al individuo en particular, sino a todos aquellos a los que sea aplicable las consecuencias que la norma establece.
- c) Impersonales porque se refieren a la actuación jurídica del sujeto y no a su identidad individual.
- d) Abstractas regulan por igual a todos los casos que impliquen la aplicación de una determinada norma, sin excluir individualmente a ninguno.

Como un ejemplo de estas disposiciones se encuentra la Ley General de Educación (LGE).

Decreto

Este tipo de norma jurídica, es una forma para expedir o aplicar normatividad respecto de un asunto o materia concreta en un ámbito de competencia específica.

Puede ser formulado tanto por el poder legislativo como por el titular del ejecutivo, para el primer caso esta facultad es otorgada por el artículo 70 de la CPEUM, para el segundo se basa en la facultad que le otorga el artículo 89 fracción I de la Constitución.

Reglamento

Este tipo de disposición normativa está constituido por un conjunto de normas obligatorias de carácter general, dictadas por el presidente de la república que tienen por objeto facilitar el cumplimiento de las leyes por el poder Legislativo.

Los reglamentos los expide el titular del ejecutivo con base en la facultad que para ello le otorga el artículo 89 fracción I de la CPEUM.

Como ejemplo de este tipo de norma jurídica esta el Reglamento interior de la SEP, el cual establece el ámbito de competencia de la

Secretaría, las facultades de secretario, así como las unidades administrativas que la integran. Señala las funciones de los subsecretarios, del oficial mayor y de la contraloría interna, así como la competencia de las direcciones generales y demás unidades administrativas de la SEP.

El capítulo IV, del reglamento interior de la SEP, referido a la competencia de las direcciones generales, en su artículo 26 señalan las funciones que tienen asignadas la dirección general de educación primaria de lo cual destaca lo siguiente:

- a) Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio y métodos para la educación primaria y difundir los aprobados por el secretario para este nivel.
- b) Verificar con la participación de las delegaciones generales, que las normas pedagógicas, los contenidos, planes y programas de estudio y métodos aprobados se cumplan en los planteles que imparten esta educación.
- c) Formular disposiciones técnicas y administrativas, para que las delegaciones generales, organicen, operen, desarrollen y supervisen dicha enseñanza en los planteles de la secretaría, difundir las disposiciones aprobadas y verificar su cumplimiento.
- d) Organizar, desarrollar, operar y supervisar esta educación en los planteles de la secretaría que funcionen en el Distrito Federal.
- e) Evaluara en todo el país la educación primaria que imparte la secretaría y proponer, con base en los resultados obtenidos, modificaciones que tiendan a su constante mejoramiento.

Acuerdo

El acuerdo administrativo es un instrumento normativo expedido por el poder ejecutivo. Este tipo de norma jurídica, existe en primer término los emitidos por el presidente de la república y en segundo término los formulados por los secretarios de estado.

Como ejemplo citamos el Acuerdo 96 el cual establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias. En relación al aspecto técnico-pedagógico destacan los siguientes artículos:

“CAPÍTULO I disposiciones generales.

Artículo 3º. En éste se señalan las funciones de la escuela de educación primaria.

Artículo 4º. Este artículo, determina que la educación primaria impartida en los planteles a los que se aplica este decreto deberá ajustarse a las normas jurídicas y pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

CAPÍTULO IV: directores

Este capítulo engloba los artículos 14, 15 y 16 en ellos se define al Director de educación primaria y se especifican sus funciones.

Otro ejemplo sería el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica y Normal firmado por el ejecutivo y los 32 estados de la república de la cual ya hemos hablado en capítulos anteriores.

Manuales

Aparte de las normas jurídicas hasta aquí descritas existen otras que están referidas en los aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento de cada secretaría o departamento administrativo, dichas disposiciones se encuentran estipuladas en manuales administrativos, cuya publicación tiene su fundamentación en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en el cual se expresa que”:

“El titular de la secretaria de estado y departamento administrativo expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados...”

De acuerdo a este artículo, los manuales son normas jurídicas en el orden administrativo, que sirven para regular la actuación del personal y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de cada institución.

Como ejemplos de estas disposiciones tenemos:

- a) Manual de organización de la escuela primaria su finalidad es proporcionar el marco descriptivo del esquema orgánico-funcional correspondiente a la escuela de educación primaria.
- b) Manual del director del plantel de educación primaria contiene información técnico-administrativa básica para todo director de escuela primaria. Su propósito fundamental es posibilitar el mejor funcionamiento del plantel de este nivel educativo, para lo cual proporciona al director los apoyos metodológicos y técnico documentales que requiere, lo mismo que las sugerencias pertinentes para apoyarlo en el ejercicio de sus funciones.

Circulares

Este tipo de documentos normativos, son comunicaciones internas de la administración pública (AP), expedidas por las autoridades superiores, a través de las cuales dan a conocer a sus subalternos, instrucciones, ordenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales, para lograr el mejor desempeño de las atribuciones y obligaciones de carácter administrativos.

Un ejemplo de esta disposición lo constituye la circular No. 001 de la dirección general de educación primaria, en la cual se especifican los lineamientos a seguir del director del I plantel, para orientar el personal docente a su cargo, en el ejercicio de su función durante el año escolar.

Marco Jurídico

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículo 3° fracción II
Artículo 26, 31,
Artículo 73 fracción XXV y fracción XXIX-B,
Artículo 108
Artículo 123 fracción XII y
Artículo 130 inciso-e
2. La Ley General de Educación
3. Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado
4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
6. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; artículo 2°
7. Ley Orgánica de la Administración Pública; artículo 38 fracción I, V, VI
8. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional; artículos 1°, 12, 15
9. Ley de Información Estadística y Geografía; artículo 1°, 35, 42, 48
10. Ley de Planeación
11. Plan Nacional de Desarrollo
12. Programa Nacional de Educación 2001-2006
13. Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas del DF.
14. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP
15. Reglamento Interior de la SEP
16. Reglamento de Asociación de Padres y Madres de Familia
17. Instructivo para la Asesoría y Registro de la Asociación de Padres y Madres de Familia
18. Lineamientos para la preparación de Estatutos de la Asociación de Padres y Madres de Familia
19. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
20. Acuerdo por el que se reafirma y fortalece el Culto de los Símbolos Patrios; artículo 1°, 7°.

21. Decreto por el que se crea el centro Nacional de Prevención de Desastres; artículo 2°, 3°, 15.
22. Acuerdo No. 96, 181, 200; artículo 2°, y 7°.
23. Acuerdo No. 205, por el que se determinan los Lineamientos Generales para regular el otorgamiento de becas; artículo 1° y 2°.
24. Acuerdo No. 209; artículo 2°.
25. Acuerdo No. 243, por el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; artículo 1°
26. Acuerdo No. 254, por el que establecen los trámites y procedimientos relacionados con la autorización para impartir Educación Primaria; artículo 2°, FRACCIÓN VIII.
27. Manual del Director de Escuela Primaria.
28. Manual Técnico-Pedagógico del Director de Escuela Primaria.
29. Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas y Educación Primaria.
30. Lineamientos para la organización y funcionamiento de las Escuelas de Participación Social.
31. Lineamientos que regulan el otorgamiento de Becas en Escuelas Oficiales de Educación Básica en el DF.
32. Lineamientos para la Supervisión de Educación Básica en el DF.
33. Manual de Procedimientos para el Control de los inventarios de Muebles en las Unidades Administrativas.
34. Normas de Inscripción, Reinscripción, Acreditación y Certificación para escuelas Primaria Oficiales y Particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional para el Periodo escolar 2001-2002.
35. Instructivo para la baja y destino final de bienes muebles de desecho a través de donación.

2.2 LA EDUCACIÓN BÁSICA

Por educación básica se entiende el conjunto de los ciclos correspondientes a educación preescolar, primaria y secundaria. Trataremos el nivel educativo más numeroso y sin duda también el más importante para el país. Al menos desde 1988 de manera explícita, pero claramente en la mayor parte del siglo XX, uno de sus niveles constitutivos, la educación primaria, ha sido objeto de atención prioritaria por parte del gobierno mexicano.

Es ampliamente aceptado que la expansión del sistema educativo, sobre todo en su nivel básico, ha tenido logros notables en el siglo XX, y de manera muy especial en la última mitad del mismo.²⁰ Cada generación tiene niveles mayores de escolaridad que la generación anterior. La educación primaria es ya una realidad en prácticamente todas las comunidades de más de 500 habitantes.

Sin duda este siglo se ha caracterizado por un crecimiento masivo de la educación escolarizada; en él se va definiendo con fuerza cada vez mayor la necesidad de hacer efectiva y real la obligatoriedad de una educación común para toda la población del país. Esta formación se centra cada vez más en las instituciones escolares formales y es cada vez más prolongada.

A la vez, se consolida la creencia en los distintos papeles sociales de la educación y se destaca su importancia para lograr el cambio: como factor de redención de las masas obreras y campesinas; como elemento de incorporación, integración o plena participación de los grupos indígenas; de liberación de los fanatismos religiosos; de conformación de la nación; de desarrollo económico; de movilidad social y de consolidación democrática. A lo anterior se añade la concepción propiamente pedagógica, que insistirá en una formación integral del ser humano, y las concepciones derivadas de los ideales democráticos, que insistirán en una formación integral del ser humano,

²⁰ Un corte sincrónico nos permite apreciar esta realidad. Según el Censo General de Población y Vivienda de 1990, la moda de escolaridad de la población mayor de 40 años se ubicaba en la categoría de primaria incompleta. La de la población de 30 a 39 años se ubicaba en la categoría de educación posprimaria. Las nuevas generaciones siguen aumentando su promedio de escolaridad (véase Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000), México, Poder Ejecutivo Federal, 1996.

y las concepciones derivadas de los ideales democráticos, que insistirán en una formación igual para toda la población de un país.

2.2.1 Historia de la educación primaria

Antes la educación en México no era pública ni contaba con las bases ideológicas del liberalismo y sobre el cual habría de construirse el México moderno.

El punto de vista de la educación es útil para conocer como surgieron las ideas que originarían y darían consecuencia a la nación mexicana y como se fue construyendo el sistema que habría de encargarse de su conformación cultural y educativa.

La educación pública mexicana nace con el liberalismo. Las leyes de reforma del 21 y 23 de octubre de 1833, expedidas por Gómez Farias, marcan su inicio. Al crear la Dirección General de Instrucción Pública, para el Distrito Federal y territorios Federales, al declararse libre la enseñanza y al regularizar un conjunto de instituciones para dedicarlas al servicio educativo, se define por vez primera, en el México recién independizado, la competencia del Estado con respecto a la educación.

Estas ideas se vieron limitadas y alcanzaron su plena madurez en la constitución de 1857, en las leyes de reforma y con más detalle en la ley Lerdo de diciembre de 1874, que establece el laicismo en la educación primaria.

El proyecto de una educación pública, gratuita dependiente del estado libre de la influencia eclesiástica destinada a toda la población queda plenamente afinada con el triunfo de la reforma.

Con la Revolución y en particular con el establecimiento de la SEP en 1921, cristaliza la organización de un sistema nacional que llega a ser uno de los cimientos principales del estado mexicano.

En un orden cualitativo, cuatro grandes logros resumen el esfuerzo educativo mexicano desde la creación de la SEP:

Primero: la consolidación de la función educativa del estado, establecida en el artículo 3º. Constitucional, que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista.

Segundo: la institucionalización de la educación, que ha dado por resultado un sistema educativo articulado, orgánico, sujeto a normas en que participan cordialmente la federación y los estados y algunos municipios y a los que se dedica una proporción considerable de recursos.

Tercero: el avance persiste hacia la suficiencia educacional para hacer efectivas la igualdad de oportunidades y la justicia social.

Cuarto: la profesionalización del magisterio

Podemos considerar a la educación como el factor primordial de la producción cultural del grupo, con una función orientadora de la sociedad y con capacidad suficiente para colaborar de manera decisiva en la organización institucional del estado.

Desde principios del siglo anterior diversos grupos del país se han preocupado por la instrucción, pero eran muy pocos los que se atrevían en ella para organizarla de acuerdo a los intereses de la nueva nación. ya que el estado se observa tímido para organizarla como se manifiesta en el artículo 50 fracción I de la constitución de 1824 se ordena “promover la ilustración; asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los actores para sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingeniería; dirigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que reine las legislaturas para el arreglo de la educación pública en los respectivos estados.

Como se observa no fija condiciones precisas a la educación nacional, pero se tuvo el cuidado de proteger el derecho de las entidades federales para que realicen una educación de acuerdo a sus necesidades.

2.2.2 Estructura de la educación primaria.

PROFESORES DE EDUCACIÓN PRIMARIA

PROPÓSITO: conducir el proceso enseñanza aprendizaje de acuerdo con las necesidades educativas y características de los alumnos, conforme al Plan y los Programas de estudio vigentes a efecto de contribuir al desarrollo integral del educando, actualizando permanentemente su práctica docente para lograr el éxito escolar de todos los alumnos.

PROPÓSITOS EDUCATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

* Artículo 3°

Ley General de Educación

* Artículos 47, 48, 49 y 50

Planes y programas de estudio

La educación que imparta el Estado tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

1. Adquieran y desarrollen las habilidades intelectuales (la lectura y la escritura, la expresión oral, la búsqueda y selección de información, la aplicación de las matemáticas a la realidad) que les permita aprender permanentemente y con independencia, así como actuar con eficacia e iniciativa en las cuestiones prácticas de la vida cotidiana,
2. Obtengan los conocimientos fundamentales para comprender los fenómenos naturales, en particular los que se relacionan con la preservación de la salud, con la protección del ambiente y el uso racional de los recursos naturales, así como aquellos que proporcionan una visión organizada de la historia y la geografía de México.
3. Se forman éticamente mediante el conocimiento de sus derechos y deberes, y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional.

4. Desarrollen actitudes propicias para el aprecio y disfrute de las artes y del ejercicio físico y deportivo.

ESCUELA DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN

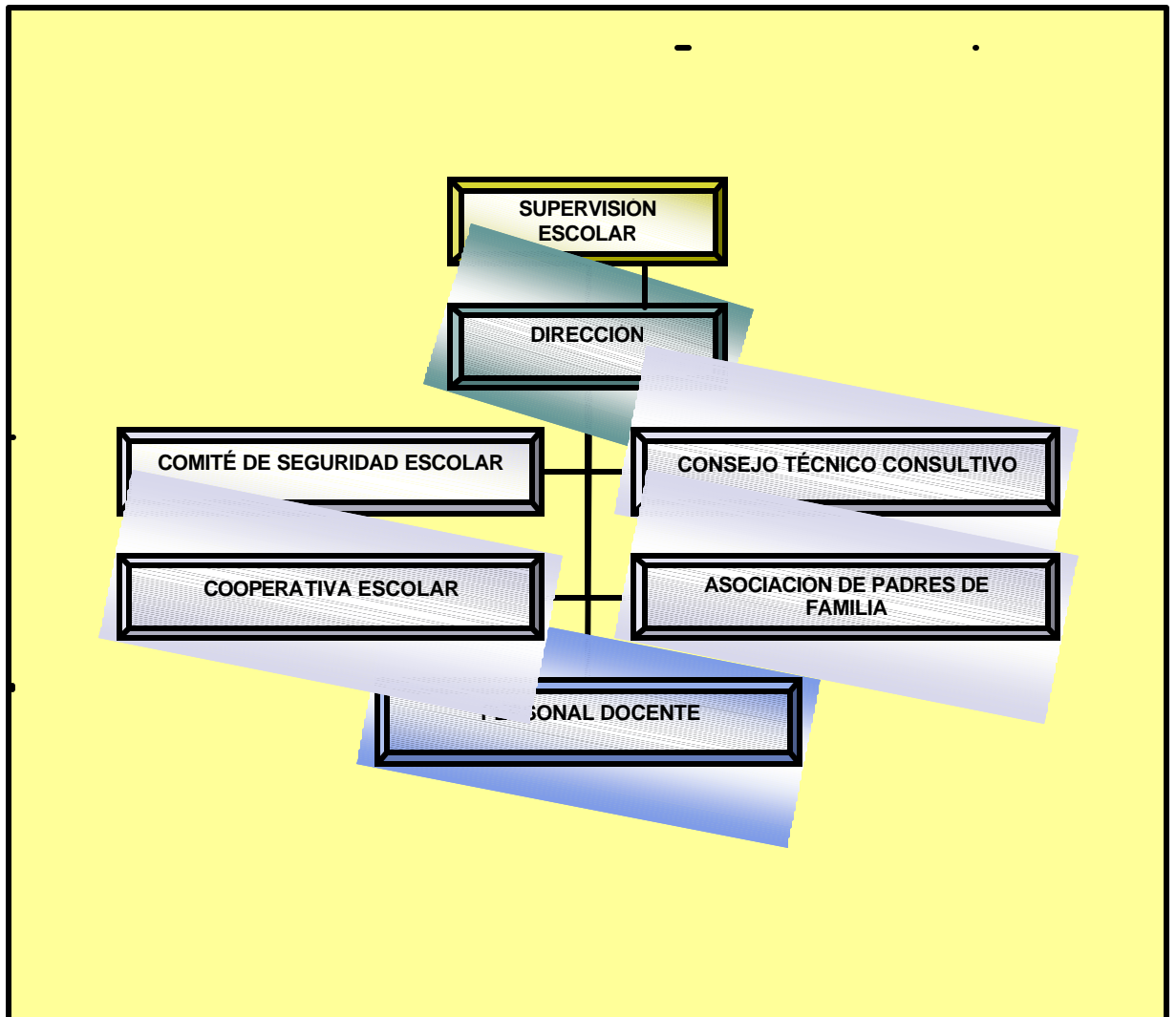
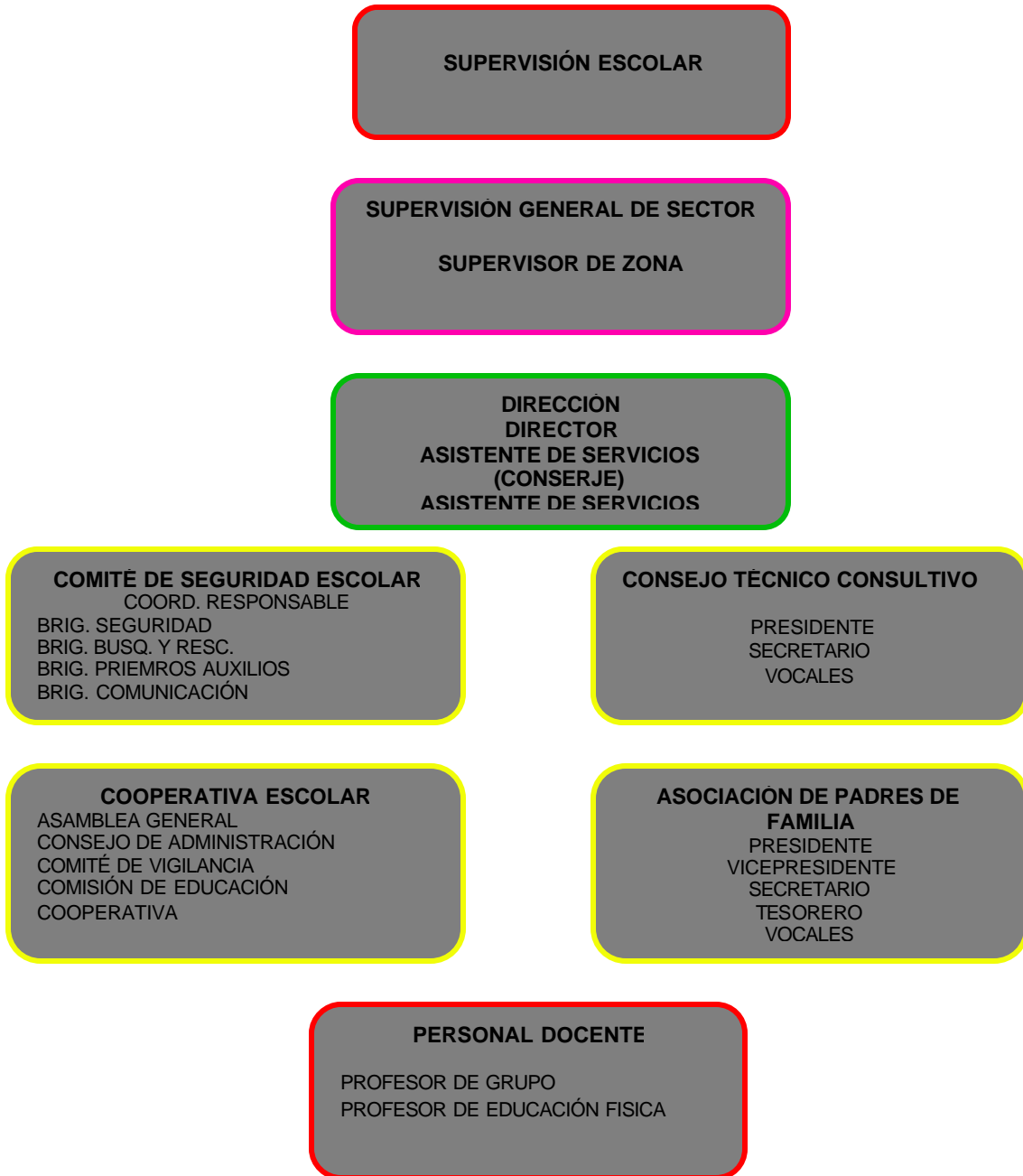
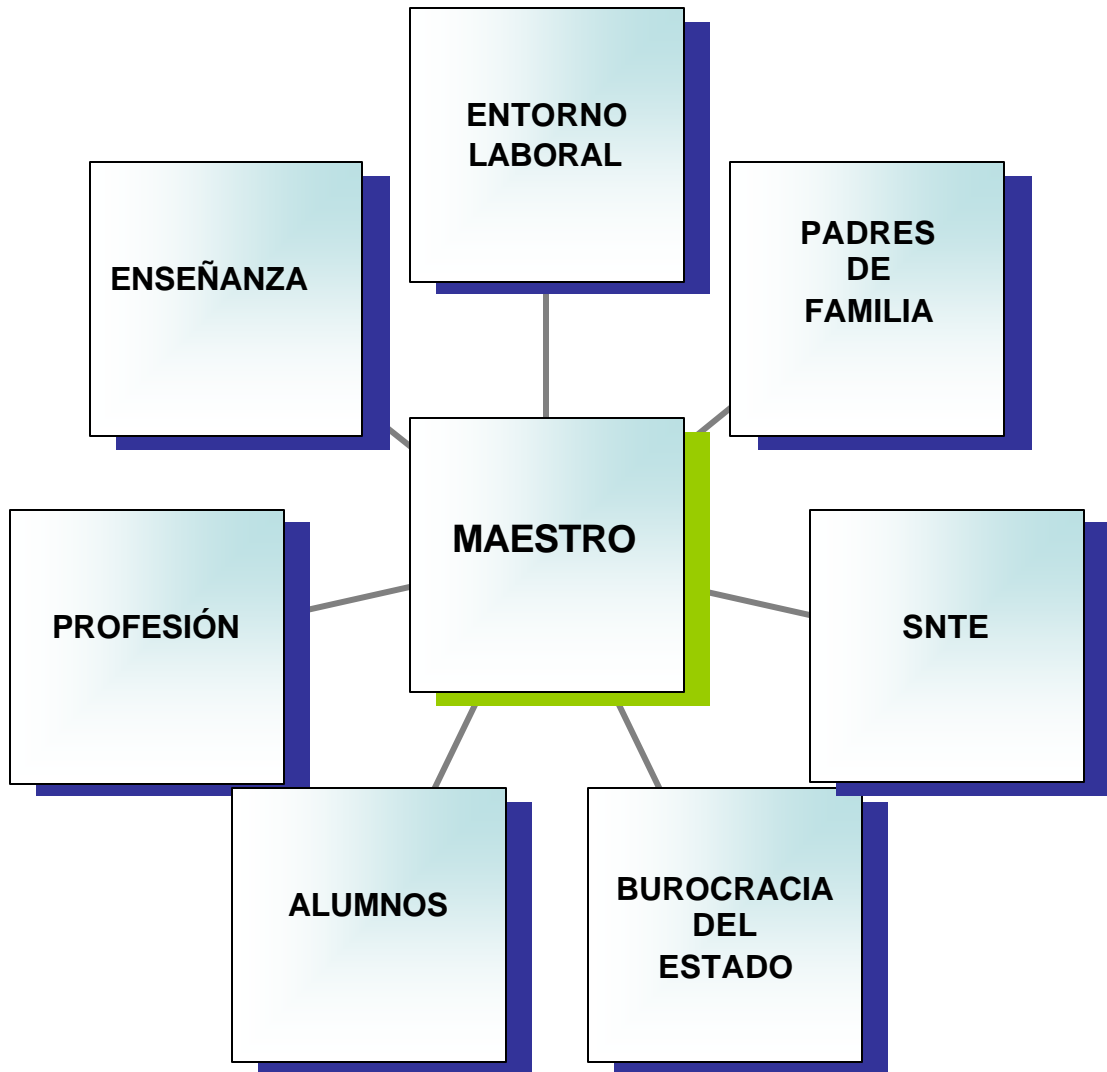


DIAGRAMA DE PUESTOS



RELACIONES SOCIALES DEL MAESTRO



2.2.3 El Maestro

Es un elemento central de la educación, si bien en algunos organismos internacionales se discute si importan más los maestros o los materiales educativos, en México está claro que en el maestro se centran los procesos capaces de producir aprendizajes. Por ello si se quiere mejorar la calidad, hay que elevar la calidad de los maestros, sin embargo, y a pesar del reconocimiento de la necesidad de atender educativamente al docente en servicio y de mejorar su formación inicial, debe reconocerse que se ha hecho poco al respecto, y que talvez no todo lo ocurrido ha sido acertado.

Desde que en 1984 la educación normal fue elevada a nivel terciario y sufrió cambios consecuentes en sus planes y programas, sólo recientemente en 1997 se anuncia ya la reforma a los planes y programas de las normales se han hecho modificaciones adicionales. Se han hecho críticas con respecto a que los planes de estudio hayan sido elaborados lejos de quienes los usan, motivo por el cual las prácticas dentro de las normales sufren pocas modificaciones. Por otra parte, es crítica reiterada que en las normales la formación se encuentra desvinculada de la práctica docente cotidiana, y que los contenidos están alejados de la heterogénea realidad de las escuelas

Como en todas las historias en esta encontramos tanto elementos de continuidad como de ruptura e incluso muchos rasgos persistentes disfrazados por el cambio. Entre los elementos de continuidad sobresale la lucha de los maestros por su identidad, por el monopolio y la dignificación profesionales. Acompañando a estos elementos está la persistencia de dos principales problemas: bajos salarios y poco status social y profesional.

Otro rasgo perdurable es la tensión existente entre el magisterio y las autoridades educativas en torno a la definición de políticas educativas de carácter general, sobre todo en torno a los planes, programas y métodos de enseñanza, sistemas de formación, reclutamiento y movilidad de los maestros, especialmente cuando se intenta realizar alguna reforma.

Entre los cambios sobresalen, en una primera larga etapa, la transformación del magisterio de una profesión libre, ejercida por el

propio individuo, en una profesión “de Estado”, primero dependiente de la autoridad municipal y después predominantemente de la estatal y federal. De manera paralela existe un proceso mucho más largo y accidentado: la transformación del magisterio, de una profesión a la que se ingresaba mediante la autorización y la contratación privada de sus servicios, en una profesión en la que se ingresa después de recibir y acreditar una formación especial, en escuelas normales creadas para ese fin, sostenidas, autorizadas o acreditadas por el Estado.

En la evolución de la educación primaria y la educación normal notamos una serie de encuentros y desencuentros. Por ejemplo, mientras la educación primaria muestra, hasta 1993 una clara tendencia hacia la centralización y homogeneidad de sus programas, la enseñanza normal ha tenido un desarrollo mucho más accidentado, con una tendencia contraria, mucho más heterogénea en sus programas y con una organización más desconcentrada y descentralizada.²¹

La creciente intervención del Estado en la educación pública y, sobre todo, la expansión centralizada del sistema educativo, además de acentuar el carácter del magisterio como una profesión de Estado, casi llega a confundirse con un vasto proceso de organización sindical del magisterio.

Entre los cambios experimentados por la profesión docente también sobresale su agrupamiento primero en torno a asociaciones de carácter pedagógico y mutualista, luego su agrupamiento en múltiples asociaciones de carácter sindical, y finalmente en un sindicato nacional prácticamente único, que ha llegado a representar no sólo sus intereses laborales, sino también sus intereses profesionales y políticos. Otro de los cambios más importantes de la profesión está asociado a las características sociodemográficas de los maestros en servicio, que dependen del lugar donde trabajan o de su origen y formación. Estos cambios se hallan íntimamente vinculados con la transformación de la estructura sociodemográfica del país y con las políticas de cobertura del sistema de educación primaria. Los grandes cambios sociodemográficos del magisterio respecto al lugar donde

²¹ Véase LATAPÍ Sarre, Pablo. “Un siglo de educación en México” Vol. II capítulo XIX. México, 1998. Editorial, Fondo de Cultura Económica. P.197-200

trabajan los podríamos resumir de la forma siguiente: en el siglo XIX y hasta la tercera década del siglo XX, la mayoría de los maestros prestaba sus servicios en las zonas urbanas y semiurbanas del país; a partir de 1920 ganan presencia los maestros rurales; de 1930 a 1960 aproximadamente, el mayor número de los maestros prestaban sus servicios en zonas rurales y semiurbanas; finalmente, a partir de 1960 predominan en el magisterio los maestros que trabajan en las zonas urbanas y semiurbanas.

Íntimamente ligada a la búsqueda de su identidad, encontramos la búsqueda del monopolio de la representación magisterial. Esta búsqueda es tan antigua como la profesión misma. A finales del Virreinato, lo pretendió el Gran Gremio de Maestros del Nobilísimo Arte de la Enseñanza de las Primeras Letras. Después lo hicieron las diversas agrupaciones que intentaron reconstruir el gremio o fundar asociaciones académicas o filantrópicas, como la Sociedad Lancasteriana. También lo intentaron los centros especializados en la formación de maestros (las normales de finales del siglo XIX). En el siglo XX, las organizaciones sindicales del magisterio se convirtieron en el principal medio de expresión de la voluntad de monopolizar la representación de los intereses profesionales del magisterio.

En la década de los cuarenta, el SNTE se constituye prácticamente en el sindicato único de maestros de educación primaria, que representa no sólo los intereses laborales y económicos del magisterio, sino también sus intereses políticos y profesionales. De ese modo, el magisterio se convierte en una profesión dominada por una organización nacional casi única.

Desde su fundación (1943) a la fecha, el SNTE ha multiplicado su membresía más de 20 veces y ahora encontramos secciones foráneas que cuentan con un número igual o mayor que con el que contaba el sindicato en el momento de su fundación.

Dos de las más antiguas y legítimas demandas del magisterio han sido: 1) una mayor participación en la dirección educativa y en la definición de planes, programas y textos escolares, y 2) un mayor margen de autonomía en el desempeño de su actividad profesional. Sin embargo, a partir de la fundación del SNTE, la atención a esos reclamos generalmente ha redundado en una mayor intervención del sindicato en los asuntos técnicos, administrativos y políticos de la

educación. Por diversas razones el sindicato llegó a constituirse prácticamente en el único interlocutor del gobierno en los asuntos que competen a toda la sociedad, lo cual redujo los canales de participación de los propios maestros en los asuntos educativos dentro y fuera de los canales sindicales.

A menudo, el reclamo de mayor participación del magisterio en la definición y ejecución de políticas es una bandera que enarbola la representación sindical como una estrategia, no para impulsar, sino para bloquear, reorientar o cancelar los proyectos de cambio en el sistema educativo.

La exigencia sindical de negociar los asuntos educativos responde, pues, no sólo a una antigua demanda del magisterio, sino también a una estrategia sindical tendiente a consolidar su influencia sobre el sistema educativo o, al menos, a llevar los asuntos educativos al terreno de una relación bilateral entre la SEP y el SNTE. Jurídicamente, tal bilateralidad no existe ni siquiera en materia laboral y sólo de un modo muy incompleto en lo que se refiere a las condiciones de trabajo.

En la última década hemos visto el resurgimiento de antiguos actores y el surgimiento de otros nuevos, dentro y fuera del SNTE, los cuales han disminuido el monopolio de la representación sindical de los intereses profesionales de los maestros. Entre los antiguos actores que ahora resurgen se encuentran las instancias educativas de los gobiernos de los estados, la iglesia, las organizaciones empresariales y los partidos políticos en el marco de un sistema de partidos mucho más pluralistas y competitivo.

Las escuelas primarias son un ejemplo típico de las organizaciones semiprofesionales:

- Son un asunto de Estado.
- La docencia requiere cierto margen de libertad para quienes la ejercen.
- El personal docente constituye un grupo profesional que cuenta con sus propias normas.
- La docencia ha de orientarse por las normas del grupo profesional, pero también de acuerdo con la materia y los

destinatarios específicos de su actividad, como son los alumnos y los padres de familia.²²

Los maestros como empleados o funcionarios deben cierta obediencia a las normas dictadas por la jerarquía técnica y administrativa, y en cumplimiento de esas normas han de seguir los planes, programas, textos y exámenes oficiales, así como aportar los informes que se les requiera. Los maestros son empleados por el Estado para el cumplimiento de una función y un fin, cuya realización exige cierta libertad en la elección de los medios y en la interpretación de los fines generales y específicos de la organización escolar.

Además, los maestros poseen una formación que les permite ingresar a un sistema escolar y a una organización que reclama para sí el monopolio del ejercicio y la dirección de la profesión, así como todas las actividades político-administrativas y técnicas que tienen que ver con su realización.

Las relaciones de trabajo en la SEP se caracteriza por una rigidez interna y externa mayor que la del resto de la administración pública federal y, desde luego, mayor que la del sector privado.

Esa rigidez ha sido el resultado de varios factores. Uno de ellos corresponde al marco jurídico especial que rige al sector: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Educación. Estas disposiciones garantizan la inamovilidad de los empleados de base (la SEP es el organismo con la proporción más alta de personal de base, muy cerca de 100%) y una fuerte injerencia sindical en el reclutamiento, permanencia y movilidad dentro del servicio. De tal modo que las plazas no son propiedad del servicio ni del organismo, sino del maestro y en cierto sentido del SNTE. El maestro no sólo tiene el derecho de inamovilidad laboral, sino también el de su inmovilidad en el puesto y la función que cumple. Los maestros defienden la vigencia de estos derechos mediante la intervención decisiva de la representación sindical en los puestos de

²² Véase LATAPÍ Sarre, Pablo. "Un siglo de educación en México" Vol. II capítulo XIX. México, 1998. Editorial, Fondo de Cultura Económica. P.230-235

dirección y supervisión escolar, así como en el sistema de admisión y movilidad en la carrera docente.

El magisterio es un grupo profesional que aspira y en muy buena medida lo ha conseguido a obtener el monopolio de la profesión. Es un grupo muy celoso de sus conocimientos, habilidades y, sobre todo, de su experiencia profesional.

El magisterio profesional o semiprofesional generalmente tiende a resistir el cambio en la profesión y en los servicios educativos, sobre todo aquel que se intenta promover “desde afuera”, “desde detrás del escritorio”, desde el poder político o desde la sociedad. Generalmente este rechazo se justifica mediante la deslegitimación de los actores “extraños al aula”, como los padres de familia y los funcionarios y técnicos de alto nivel en la SEP.

Los principales derechos profesionales del magisterio han sido: el sistema de formación, la capacitación y el mejoramiento profesional; el sistema escalafonario; la participación del magisterio en la definición de objetivos, metas y programas educativos; la participación en la evaluación del trabajo docente, la libertad y creatividad en el ejercicio de la docencia.

Una organización centralizada permitió, en el comienzo, la difusión y consolidación institucional de todos los derechos profesionales del magisterio. Éstos se difundieron desde el centro hacia las regiones donde no existían tales derechos o simplemente no tenían vigencia. La fundación y consolidación del SNTE, la relativa estabilidad de la vida interna de la SEP y de la relación entre ambos, significaron para la mayoría de los maestros una garantía para la vigencia de sus derechos profesionales. Con el paso del tiempo y el crecimiento de la SEP y el SNTE, los derechos profesionales del magisterio comenzaron a ser expropiados, anulados y contradichos, debido a la lejanía y la complejidad que existía en las direcciones centrales del ramo y del sindicato, especialmente en los organismos encargados de hacerlos efectivos.

Con notables excepciones, los organismos encargados de la formación, capacitación y mejoramiento profesional se convirtieron en “agencias tituladoras” del magisterio, como resultado de la influencia o la presión sindical o, simplemente, por la masificación de las instituciones y programas.

La formación y el mejoramiento profesional fue pasando, así, de la agenda profesional a la agenda laboral, económica y administrativa de la relación entre la SEP y el SNTE. A tal grado, que los programas perdieron casi por completo en algunos casos sus referencias reales en cuanto al mejoramiento de la calidad del personal y de los servicios educativos.

Algo similar pasó con los sistemas de educación y escalafón: de ser sistemas de reconocimiento y estímulo profesional del magisterio, pasaron a formar parte del sistema de premios y castigos administrativo/sindical, y quedaron entrampados entre una lejana Comisión Nacional de Escalafón y una cercana e intensa política sindical y administrativa.

El margen de libertad considerado tradicionalmente necesario para el desempeño de la función docente fue angostándose cada vez más con la implantación de un paquete curricular uniformizante y con una extensión y desarrollo que llega casi hasta el detalle.

Frente a ese paquete curricular positivo en muchos otros aspectos, como la impresión y difusión de los libros de texto gratuitos, los maestros reaccionaron de muy diversas formas.

Es muy probable que la creación de órganos de dirección y diseño curricular más cercanos a los centros escolares ayude a atender mejor las necesidades de los educandos de las diversas regiones y grupos sociales del país, y que estén en mejores condiciones para definir el margen de libertad que los docentes requieren en el desempeño de su profesión.

Pocos temas provocan una discusión tan intensa como el de los planes de estudio.

La reforma curricular planes, programas y libros de texto siempre han provocado la resistencia del magisterio. Hay una especie de resistencia social del magisterio al cambio curricular, es una resistencia que la representación sindical tiende a ver con simpatía y, a veces, incluso la estimula.

Las dificultades se acrecientan en torno a los planes, programas y textos de educación básica, porque comprenden los ciclos cuyos contenidos valorativos condensan aspiraciones nacionales y en los cuales confluyen de un modo más claro el interés que tiene el Estado, la sociedad y la escuela, en la formación básica de los mexicanos, y porque en el nivel básico converge un mayor número de actores políticos y sociales de dentro y de fuera del sistema. En ese nivel trabaja el mayor número de maestros oficiales y, por tanto, la base más numerosa del SNTE, y en torno a él giran incontables intereses ideales y materiales de muy diversas instituciones y organizaciones sociales y políticas.

En suma, resulta muy difícil llegar a un pleno acuerdo en cuanto al qué, ofrecer la educación básica, porque es el nivel donde confluyen los intereses fundamentales del mayor número de actores. Y, dentro del sector, casi cualquier cambio en el currículo de educación básica afecta los usos, costumbres y condiciones de trabajo del segmento más numeroso del magisterio.

Por esos siempre que se ha realizado una reforma curricular de educación básica, ha sido a partir de un consenso muy incompleto y, muchas veces, en contra de la opinión del magisterio o de un segmento muy importante del mismo, y contra la opinión de otros actores, como los editores y autores de libros de texto, los padres de familia, la iglesia o los empresarios.

Existen pocas demandas tan persistentes por el magisterio y sus dirigentes como su profesionalización, una antigua aspiración del magisterio normalista es la de llegar a ser como los universitarios o al menos tan estimados como estos por la sociedad y el Estado. Sin embargo, cualquier proyecto de mejorar la formación del magisterio termina chocando con los intereses del magisterio en servicio, formado o capacitado en las instituciones establecidas.

Esa contradicción explica la razón por la cual varios de los proyectos e instituciones forjados con ese fin, tarde o temprano, han terminado convirtiéndose en programas masivos y laxos de capacitación y mejoramiento profesional del magisterio en servicio (los casos más notables han sido IFCM, la ENSM, los programas de licenciatura en preescolar y primaria y la fundación y desarrollo institucional de la UPN).

Esa contradicción también provocó el aplazamiento y la redefinición de los sucesivos proyectos de aumentar el número de años para los estudios de enseñanza normal o de introducir el bachillerato como requisito para ingresar a los estudios profesionales del maestro de educación primaria.

La tensión entre los maestros en servicio y la necesidad de ofrecer alternativas de formación y capacitación profesional también surge cuando se intenta reformar los planes, programas, libros y métodos de enseñanza. Generalmente se afirma que los maestros y los alumnos constituyen la pieza clave del sistema educativo. Sin maestros mejor formados se dice difícilmente podría rendir buenos frutos la reforma de planes, programas y libros de texto para el mejoramiento de los procesos educativos.²³

A lo largo de nuestra historia se han intentado diversas formas de transformación de la profesión docente. Las más directas han sido: 1) la creación o reforma de programas de capacitación y mejoramiento profesional, y 2) la reforma de los programas de formación de los maestros.

Los programas de capacitación y mejoramiento profesional afectan al magisterio en servicio que se inscribe en instituciones creadas especialmente con ese fin o en instituciones ajenas o distintas de la enseñanza normal.

El impacto de estos programas de capacitación es muy desigual: los programas que son creados especialmente para ese fin tienden a caer

²³ Véase LATAPÍ Sarre, Pablo. "Un siglo de educación en México" Vol. II capítulo XX. México, 1998. Editorial, Fondo de Cultura Económica. P.214

rápidamente en los usos y costumbres de la tradición normalista y de los maestros en servicio. No obstante, son muy útiles para difundir planes, programas, métodos y libros de texto entre los maestros.

Los sistemas y programas de profesionalización del magisterio históricamente han reconocido una serie de límites, unos de carácter estructural, persistentes, y otros de tipo coyuntural, recurrentes. La mayoría de esos límites tienen su raíz en una contradicción de origen, entre la cantidad y la calidad, entre la necesidad de la expansión y el imperativo del mejoramiento de los servicios educativos, y entre el mejoramiento profesional y el mejoramiento laboral y económico del magisterio.

Otro de los límites de los programas de profesionalización se encuentra en las dificultades para distinguir entre los asuntos profesionales y los estrictamente laborales y sindicales, derivado en parte de la facilidad y rapidez con la cual aquéllos son subordinados o transformados en éstos.

La democracia tampoco es el elemento crucial en una estructura profesional, como debe ser un servicio educativo y las asociaciones profesionales del magisterio, donde lo más importante son los fines básicos de la organización: mejorar la calidad de los servicios educativos, así como la calidad y el prestigio profesional del magisterio.

Otro de los límites que encuentran los programas de formación y actualización profesional del magisterio son las dificultades que existen para identificar las necesidades formativas, no sólo porque se sabe muy poco sobre las características del magisterio en servicio, sino también por la heterogeneidad de las instituciones formadoras de maestros y la gran diversidad de realidades sociales donde laboran.

Por ejemplo, siempre se ha dicho que los mejores maestros deben ir a las zonas rurales e indígenas del país, los medios más adversos para el desempeño de su función. Sin embargo, por lo general, los mejores maestros en la ciudad no siempre son los mejores maestros para el campo; incluso podríamos decir que muchas veces los mejores maestros para las ciudades son los peores para las comunidades

rurales. Además, los mejores maestros según la perspectiva citadina es decir, los que tienen más y mejores credenciales generalmente no quieren ir a trabajar a los pueblos y comunidades rurales.²⁴

De ahí que cualquier proyecto de reforma del sistema de formación y actualización de maestros tendrá que atender a una realidad doble: la necesidad de un tipo de maestro para las ciudades y de otro tipo de maestro para las comunidades rurales e indígenas. Además, deberá partir del hecho de que cada vez son menos los maestros dispuestos a trabajar fuera de las zonas urbanas.

Al parecer, las normales forman maestros para la escuela urbana de clase media. Desconoce la realidad de las escuelas unitarias y bidocentes, de las indígenas, de las urbano-marginales, porque los formadores de docentes hace mucho tiempo que no tienen contacto con este tipo de escuelas. El resultado es que los maestros asignados a escuelas de esta naturaleza no están preparados para enfrentar esas realidades. A todo esto no hay que pasar por alto el deterioro que ha venido sufriendo a través del tiempo los salarios de los maestros. Esta situación, junto con las deterioradas condiciones de trabajo que son su consecuencia y que tienen que ver con la necesidad del docente de obtener un trabajo adicional para mantener su nivel de vida más o menos aceptable, afecta indiscutiblemente la calidad. Conviene indicar que la situación salarial de los docentes ha provocado una falta de interés de los egresados de bachillerato por ingresar a las normales. La consecuencia es que el país está teniendo serios problemas para producir el número de maestros que se requiere. En el nivel de primaria, muchas entidades federativas han tenido que recurrir a la contratación y habilitación de bachilleres, e incluso de egresados de secundaria, para atender las escuelas de las zonas rurales más alejadas. Este hecho subraya la necesidad de tomar medidas capaces de devolver su atractivo a la profesión docente.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y de la Ley General de Educación emanada de éste, que tomaron forma en 1992, cuando el expresidente de la república

²⁴ Véase LATAPÍ Sarre, Pablo. "Un siglo de educación en México" Vol. II capítulo XX. México, 1998. Editorial, Fondo de Cultura Económica. P.204

Ernesto Zedillo era secretario de Educación Pública, se han emprendido diversas iniciativas para impulsar y reforzar el trabajo de los maestros. En primera instancia sobresale el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica creado en 1995. Este programa está dirigido casi a un millón de docentes de los niveles preescolar, primaria y secundaria, y su propósito central es mejorar el dominio de los contenidos de las asignaturas según los nuevos planes y programas de estudio en vigor. Los cursos, básicamente autodidactas, se basan en un paquete de materiales que recibe en forma gratuita cada profesor inscrito en el programa. Al concluir sus estudios, los maestros presentan un examen estandarizado de carácter nacional; al acreditarlo tienen la posibilidad de avanzar en su carrera magisterial (promoción horizontal). Cabe destacar que 60 mil profesores ya han acreditado un curso, y que la SEP estima que para 2001 esta cifra se incrementará a 100 mil.

Los acuerdos firmados por la SEP con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), órgano cúpula que representa la mayoría de los maestros del sistema, establecen que en cada ciclo escolar se permite alrededor de 20 horas pagadas para que los docentes participen en los Talleres Generales de Actualización en los que pueden intercambiar experiencias con sus colegas sobre el manejo de materiales y procesos didácticos.

Uno de los componentes centrales del Programa de Actualización lo constituyen alrededor de 500 Centros de Maestros. Estos son espacios destinados a la actualización del magisterio y constan de una biblioteca, una videoteca, una audioteca, equipo de cómputo y están enlazados a la Red Edusat.

Otro programa para el mejoramiento del magisterio es el denominado Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, que se inició en 1996. Con éste se busca incidir en cuatro componentes fundamentales que determinan el funcionamiento de las instituciones educativas formadoras de docentes; a) los planes y programas de estudio, (en el ciclo lectivo 1997-1998 se inició la aplicación del nuevo plan de estudios para la licenciatura en educación primaria según los nuevos planes y programas de estudio de este nivel educativo.) b) la preparación de los maestros formadores de docentes que imparten cursos en estas

instituciones, c) la organización escolar, y d) la infraestructura y el equipamiento físico de estos establecimientos.

Un tercer programa para el mejoramiento del personal docente es el de Materiales de Apoyo a la Función Educativa. Dentro de éste se destaca la elaboración y producción del Libro para el maestro correspondiente a cada grado y asignatura de la educación básica, complemento de los libros de texto con que se dota a los alumnos. Otra línea de este programa es la elaboración y dotación de los Ficheros de actividades didácticas para español y matemáticas para los seis grados de educación primaria. Finalmente, una tercera línea del programa es la Biblioteca para la Actualización del Magisterio, la dotación gratuita de acervos bibliográficos a solicitud expresa de los docentes.

El cuarto programa para el mejoramiento del personal es la Carrera Magisterial, acuerdo de política educativa de gran impacto para la promoción horizontal del magisterio en sus vertientes docente, de directivos de planteles y supervisores, y de personal técnico-pedagógico. Sólo pueden participar personal con alta definitiva (o sea, que tienen una base laboral consignada en el presupuesto) o con interinato ilimitado. La promoción horizontal en cada vertiente consta de cinco niveles (A, B, C, D Y E) a los que se puede ir accediendo de acuerdo con una serie de criterios que se administran periódicamente. Todos los aspirantes en cada vertiente se inician en el nivel A. Los criterios de ponderación para cada vertiente acordados con el SNTE se muestran en la siguiente tabla.

Criterios de ponderación para cada vertiente del programa de Carrera Magisterial en el nivel de educación básica

En términos de porcentuales.

FACTOR	PERSONAL DOCENTE FRENTE A GRUPO	PERSONAL DOCENTE EN FUNCIONES DIRECTIVAS O DE SUPERVISIÓN	PERSONAL DOCENTE EN FUNCIONES TÉCNICO PEDAGÓGICAS
Antigüedad	10	10	10
Grado académico^b	15	15	15
Preparación profesional^c	28	28	28
Cursos de actualización^d	17	17	17
Desempeño profesional^e	10	10	10
Aprovechamiento escolar^f	20	-	-
Desempeño escolar^g	-	20	-
Apoyo educativo^h	-	-	20
Total	100	100	100

^aSon los años dedicados al servicio docente

^bSe refiere al máximo grado de estudios que acredita el docente.

^cCorresponde a los conocimientos que requiere el docente para desarrollar su función. Se valora por medio de un instrumento diseñado y aplicado por la autoridad educativa.

^dConsiste en la acreditación de cursos de carácter nacional y estatal

^eSe refiere al conjunto de acciones que realiza el docente en su labor cotidiana.

^fEvalúa el aprendizaje que los alumnos han adquirido en su grado o asignatura.

^gSon todas las acciones que inciden en el aprovechamiento de los alumnos y en la preparación profesional de los docentes.

^hEs todo lo relacionado con investigación, actualización y elaboración de materiales que contribuyen al mejoramiento de los procesos y procedimientos de enseñanza y aprendizaje.²⁵

En la siguiente tabla se muestra los años de permanencia que deben cumplir los docentes antes de solicitar una evaluación para su posible promoción. Según datos de la SEP, desde que se inició el programa de Carrera Magisterial, se han incorporado alrededor de 650 mil docentes y se han llevado a cabo unas 109 mil promociones (relación de uno a seis).

**Años de permanencia que deben cumplir los docentes en cada
Uno De los niveles del programa de Carrera Magisterial
Para aspirar a ser promovidos**

²⁵ PRAWDA Juan y FLORES Gustavo. "MÉXICO EDUCATIVO REVISTADO". Editorial, OCEANO. México, 2001.

ZONA	A	B	C	D	E	TOTAL DE AÑOS
Urbana y rural	3	3	4	4	-	14
Bajo desarrollo	2	2	2	2	-	8

La última estrategia para el mejoramiento docente consiste en una política de remuneración salarial que reconozca el carácter profesional de la labor docente y le dé valor al salario, mismo que se ha venido perdiendo con los años, a causa de los embates inflacionarios que ha sufrido el país en sus diferentes épocas. El salario de los docentes está compuesto por dos tipos de percepciones: a) genérica, y b) integrada. La percepción genérica mensual está formada por un sueldo tabular, una despensa, material didáctico, previsión social múltiple, asignación docente, servicios curriculares, compensación provisional compactable (pagada sólo en ciertas zonas económicas del país) y ayuda por servicios (pagada sólo en el Distrito Federal). La percepción genérica anual comprende un aguinaldo de 40 días de sueldo, una prima vacacional de 10 días, un pago de organización del ciclo escolar equivalente a 5 días y una compensación provisional compactable equivalente a 150 pesos mensuales anualizados. Los sueldos, obviamente, varían de acuerdo con la categoría del maestro así como con la zona económica donde se encuentra el centro de trabajo.

El maestro es capaz de generar el atraso escolar que, a su vez, es causa de la reprobación. La reprobación, por otra parte, es un factor que explica la deserción, sin embargo, el maestro adecuadamente formado es capaz de evitar este atraso escolar progresivo y, por tanto, de mejorar la eficiencia y la eficacia de la educación a partir del grupo de alumnos que tiene encomendado. Esto exige una buena formación inicial y la continúa superación profesional por medio de la actualización.

2.2.3.1 Los Materiales Didácticos

En 1960, México decidió elaborar libros de texto gratuitos para la educación primaria. Desde esa fecha estos libros se han producido y distribuido en forma ininterrumpida a todos los alumnos de este nivel educativo. En su historia han sufrido dos grandes revisiones, que coinciden con las grandes revisiones de los planes y programas de estudio: una en 1972 y otra, que se encuentra aún inconclusa, en 1993. Un análisis de estas reformas permite afirmar que tanto en diseño como en contenido los libros de texto han mostrado un notable proceso de evolución. Además en fechas recientes se ha diversificado el material disponible en forma gratuita para la escuela primaria.

Los estudios que se han hecho acerca de la disponibilidad de libros de texto para los alumnos de primaria coinciden en señalar su enorme importancia para el aprendizaje. Esto se ha comprobado en México, que sin duda es, en este sentido, un ejemplo mundial, en calidad, cobertura y oportunidad de la distribución del libro de texto gratuito. Es un gran logro del sistema educativo mexicano.

Hay áreas especialmente críticas que la política educativa debe enfrentar si en realidad se desea universalizar una educación básica de calidad. Entre las más importantes están: el desarrollo de la capacidad para atender, con prontitud y calidad, a las comunidades rurales pequeñas y dispersas que se siguen multiplicando; el desarrollo de la capacidad para atender educativamente a las poblaciones indígenas, respetando y fortaleciendo su cultura, pero a la vez desarrollando las habilidades básicas que se definen como objetivo educativo para todos los mexicanos, la atención educativa de la población de jornaleros migrantes en el interior de la República, y otras demandas específicas. Además de los retos anteriores, el sistema debe desarrollar su capacidad para atender integralmente al docente, desde su formación inicial hasta su actualización, procurar el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de salario, y reconocer su valoración social. Ello debe vincularse con una clara búsqueda de mayor calidad en su desempeño.

El sistema debe centrar más su atención en la escuela, debe favorecer que desde ella se tomen decisiones cada vez más importantes, con la participación de padres de familia y de miembros de la comunidad. Pero también debe desarrollar su capacidad para evaluar y para

utilizar oportunamente los resultados a fin de ofrecer a las escuelas que más lo necesiten los apoyos indicados para mejorar la calidad del aprendizaje de sus alumnos.

Todo lo anterior habrá de hacerse al mismo tiempo que se enfrenta el reto continuo de universalizar la cobertura del nivel básico, lo cual no podrá lograrse si no se elimina la deserción y se abate considerablemente la reprobación.

Para enfrentar estos problemas hay que ofrecer una educación de mayor calidad: más relevante, más equitativa y más eficaz.

LA COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS TEXTO GRATUITOS EN EL CICLO 2000-2001

Humberto Blanco Pedrero, titular de la Dirección General de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, informó sobre la distribución para el ciclo escolar 2000-2001, en el que se distribuyeron la cifra de mil millones de libros repartidos durante el presente sexenio.

Los libros de texto gratuitos son las puestas al conocimiento y al saber, donde millones de mexicanos aprendemos no sólo a leer y escribir, sino donde recibimos las primeras lecciones de amor a México y a nuestras tradiciones.

Por ello, desde el principio de la presente administración, uno de los principales desafíos que se nos planteó fue entregar estos materiales didácticos a los niños desde el primer día de clases, para cumplir con el objetivo de brindar un servicio educativo de calidad adecuada y cobertura suficiente.

Para establecer este ciclo escolar 2000-2001 se distribuyeron, como meta inicial, 163.2 millones de libros de texto gratuitos y materiales educativos en todo el territorio nacional.

En preescolar se entregaron cinco mil millones de ejemplares para los niños de este nivel, así como guías de apoyo para sus padres de familia.

En el caso de primaria, que es el sector donde se concentra la mayor parte de la matrícula, distribuiremos 118 millones 500 mil libros de texto.

En este ciclo escolar 2000-2001 se entregaron por cuarta ocasión libros de texto para alumnos de secundaria.

A este programa que emprendió el gobierno federal en los municipios de mayores rezagos, para evitar la deserción de los jóvenes que por falta de recursos no podían continuar con sus estudios, así como para hacer efectivo el derecho a la educación básica de nueve años, nuevamente se han sumado los gobiernos de los estados, por lo que en esta ocasión se entregaron aproximadamente 20 millones en todo el país.

Además de los materiales educativos telesecundaria con 8.5 millones de ejemplares y en sistema Braille con 30 mil tomos para los alumnos invidentes, este año se repartieron más de un millón de libros en 52 lenguas indígenas y sus variantes.

También se distribuyeron siete millones 200 mil libros para los maestros de educación básica, así como tres millones de ejemplares de otras ediciones.

Para hacer posible la distribución nacional oportuna de libros de este ciclo escolar 2000-2001, se recorrieron diez mil 600 rutas de transportación, y se utilizaron 859 almacenes regionales y dos mil 800 almacenes temporales.

Nuevamente se contó una sólida red de largo aliento que se construyó en estos cinco años, y que se beneficia de las bondades del federalismo educativo, en la que destacan los apoyos de los gobiernos estatales, las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, las presidencias municipales, las entidades públicas, así como organizaciones civiles y de padres de familia.

Con esta estrategia para el ciclo escolar 2000-2001, como anunciara el doctor Ernesto Zedillo, Presidente de México, en la presentación del Programa del Sector Educativo para el Año 2000, éste fue el primer

sexenio en el que los libros de texto se entregaron en las escuelas antes de que se iniciaran las clases.

Y también con la distribución en este ciclo escolar 2000-2001 la Comisión habrá entregado en este sexenio ¡cerca de mil millones de libros de texto!, cifra histórica que representa la tercera parte de los materiales que ha distribuido la institución en 41 años de existencia.²⁶

2.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) establece que debe asegurarse durante este periodo que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo nacional.

Por tanto, se le concede “una altísima y constante prioridad del gobierno de la República tanto en sus programas como en el gasto público”. Asimismo, menciona la necesidad de consolidar los esfuerzos realizados en materia de cobertura y la de fortalecer las acciones dirigidas a elevar la calidad. Con este fin propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional de participación, tanto del gobierno federal, estatal y municipal como de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad.

En el periodo 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

Este Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federales, estatales y municipales, y lograra una amplia participación de maestros, padres de familia,

²⁶ Vid. GOMEZ Torres, Julio Cesar. “LA CONALITEG EN EL CICLO 2000-2001” Revista Educación 2001 No.62 Julio 2000 México, DF. Pág.16

instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad.

Educación básica. El futuro de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del artículo tercero de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, primaria y secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán 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 reprueben con mayor frecuencia.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemática, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su

distribución oportuna. 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 supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

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.

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.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el que hacer 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. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.

2.3.1 Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000

En enero de 1995, el gobierno de la República presentó el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el cual se establecen los objetivos generales, las estrategias y las acciones que orientaron la gestión educativa durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Este programa recoge los principales lineamientos plasmados en el recién reformado artículo tercero Constitucional, la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los cuales son traducidos en políticas y recursos de acciones para responder a los retos del sistema Educativo Mexicano de este tiempo.

El programa señala entre los principales desafíos del sector educativo para el año 2000 la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.

En educación básica destaca el propósito de llevar a cabo un servicio de calidad a todos los niños y jóvenes en edad de cursarla. Se busca alentar el desarrollo integral de los niños, "...fomentando sus habilidades para aprender con autonomía, así como los valores personales y sociales que constituyen la base de la democracia."²⁷

El Programa de Desarrollo Educativo propone para los primeros años del nuevo milenio como escolaridad media de la población de 15 años sea superior a los 7.5 grados y para 2010 se haya elevado a nueve grados incluyendo el preescolar. Esa proyección tomando en cuenta que en 1990 la escolaridad promedio era de 6.5 grados.

En el caso de la primaria el Programa establecía como meta una matrícula de 14.5 millones de alumnos, una eficiencia terminal de 87.4 por ciento en el ciclo escolar 2000-2001 y reducir a menos de un millón de niños y jóvenes de 6 a catorce años que no asisten con regularidad a la escuela. En el programa se prevé un crecimiento de al menos 10 por ciento en el egreso de primaria.

²⁷ Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Pp.26-28

Se esperaba que al final de la administración un total de 5.5 millones de jóvenes se encontraran inscritos en secundaria para el periodo 2000-2001, lo cual significaba que el 92 por ciento de los egresados de primaria tuvieran el acceso al siguiente nivel.

Para lograr estas metas el Programa contempla las siguientes estrategias y acciones, fundamentadas en la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno en el proceso educativo:

“ Con el propósito de que las oportunidades de acceso y permanencia en la escuela sean equitativas, se busca fortalecer y ampliar el alcance de los programas compensatorios dirigidos a los niños de las escuelas con mayor rezago, así como participar en la articulación de estrategias multisectoriales de combate a la pobreza extrema, en coordinación con las autoridades de salud, nutrición y desarrollo social, para beneficiar a la población en desventaja: indígenas, jornaleros, agrícolas y comunidades marginadas del país.

- En materia de contenidos curriculares para la educación básica, destaca la necesidad de poner a prueba y actualizar permanentemente los planes de estudio. De igual manera los libros de texto gratuito deben ser objeto de revisión y renovación continua.
- Se evidencia, además, la necesidad de difundir información entre maestros y padres de familia sobre los propósitos educativos que se persiguen en cada grado y nivel, así como la conveniencia de apoyar a los profesores en el conocimiento y la aplicación de los planes y programas de estudio.
- La formación y actualización permanente de los profesores constituye una de las más altas prioridades del Programa de Desarrollo Educativo. La preparación y la disposición del maestro para ayudar al alumno son factores decisivos para elevar la calidad de la educación, por ello, el programa establece el compromiso de efectuar una transformación profunda del sistema de formación inicial de los profesores que incluya el fortalecimiento académico de las escuelas normales. De igual forma anunciar la operación de un programa de actualización destinado al personal en servicio de los tres niveles de la educación básica y la instalación de 500 Centros de Maestros, equipados con bibliotecas y recursos audiovisuales y de información.

- El programa señala la necesidad de contribuir a la creación de una auténtica cultura de la evaluación entre los diversos agentes implicados en el proceso educativo, mediante la constitución de un sistema nacional cuyo propósito sea medir en forma precisa los resultados de la educación. Así mismo, se propone alentar la investigación educativa con el fin de sustentar la forma de decisiones estratégicas sobre bases mejor fundamentadas.
- Destacan, además, el reforzamiento de las funciones y capacidades de planeación en las entidades federativas y el desarrollo del sistema de información acordes con la realidad del federalismo educativo.
- En materia de organización y gestión escolar, el programa establece en sus propósitos alentar un trabajo más articulado y corresponsales con 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...
- Se plantea avanzar también en la federalización de los servicios de construcción, mantenimiento y equipamiento de espacios educativos que desde 1945 ha sido responsabilidad del gobierno federal...²⁸

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el gobierno reconoce que el rezago es impresionante y que todavía no es posible ofrecer un lugar a todos los niños, en especial a aquellos que viven en zonas alejadas, marginadas y de extrema pobreza, todavía no se puede hablar de justicia de que hay oportunidades iguales para todos los que desean ingresar a la escuela. Más aún, al preguntarse qué pasa con los niños que desertan o los que reprueban continuamente, la igualdad de oportunidades pierde credibilidad ante todo esto que esta a su alrededor.

²⁸ *Ibíd.* P.36

2.4 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION 2001-2006

2.4.1 Valor de la educación en la campaña política (PAN)

Durante la campaña por la presidencia de la República el candidato de la alianza por el Cambio, Vicente Fox, dio a conocer las propuestas educativas centrales de su proyecto.

Durante la campaña se le otorgó un carácter prioritario a la educación sosteniendo que “sin educación no hay desarrollo”.

La plataforma electoral colocó a la educación como la columna vertebral del proyecto político. Fox ofreció realizar una verdadera “revolución educativa”. Aseguraba que de no atenderse este sector se estaría arriesgando el futuro del país.

Desde el comienzo de su campaña ofreció cambios de forma y de fondo, sin precisarlos a detalle y la orientación específica que la educación tendría.

De las declaraciones hechas en la campaña sobresalieron cuatro aspectos principalmente: la importancia de los valores, la equidad, la calidad y la formación de capital humano. Desde un comienzo se propuso impulsar una “educación pública, laica y gratuita pero también moderna, de calidad y con valores que dignifiquen a los individuos. Una educación que no sea privilegio de unos cuantos, sino de todos los mexicanos”. Con ello se comprometió a impulsar, desde el Estado, una educación pública. Los valores orientadores de la educación que defendió en su campaña fueron: “a) igualdad de oportunidades y equidad; b) gratuidad de toda la educación que imparta el estado, sin precisar que la gratuidad será extensiva a la educación superior ni tomar partido explícitamente en el debate sobre las cuotas desatado por el conflicto de la UNAM; c) mantener la laicidad; d) calidad de la educación: adoptar el concepto de calidad como una pasión y como un compromiso indeclinable, hasta poder afirmar que la educación ofrecida en nuestro país es tan buena o mejor que la de cualquier nación del mundo.”²⁹

²⁹ FOX Quezada, Vicente. Vicente Fox propone. México, Ediciones 2000, p.13

2.4.2 Elementos de diagnóstico del sistema educativo

La prioridad otorgada a la educación y los valores proclamados, parte de la identificación de las diferencias del Sistema Educativo Nacional. En los documentos de Alianza por el Cambio no se analizó un diagnóstico educativo, sólo se dejan ver algunos elementos que apuntan a algunos de los grandes problemas a los que se enfrentaría la nueva política educativa. Entre estos problemas encontramos:

1. existen desequilibrios regionales que limitan la igualdad de oportunidades de acceso y la permanencia en el sistema educativo.
2. la educación ha perdido su función de movilidad social.
3. pese a que el sistema educativo no ha alcanzado una amplia cobertura y se han atendido problemas como el analfabetismo y el acceso a la educación básica, el nivel de escolaridad está muy por debajo de los países con los que competimos en el terreno económico.
4. no se ha logrado avanzar en la calidad y la pertinencia de la educación, en la investigación científica y tecnológica, así como en la creación, participación y difusión de la cultura. La calidad educativa está muy por debajo de otros países. La mayoría de los estudiantes no cuenta con los conocimientos y habilidades necesarias.
5. existen serios problemas de reprobación y deserción, de rendimiento escolar y de resultados educativos.
6. la formación en valores es precaria.
7. la SEP no ha podido superar su estructura burocrática y centralizada, la participación de los padres de familia y la comunidad es nula.

2.4.3 Compromisos de campaña (PAN)

Entre los más sobresalientes podemos citar los siguientes:

1. Establecer un acuerdo nacional en torno a los fines y objetivos de la educación.
2. Incrementar de forma gradual los recursos destinados a la educación, hasta llegar a fines de sexenio al 8% del PIB. Para ello se elaborara una reforma fiscal integral.
3. Contar con criterios diferentes para la asignación, programación, ejercicio y evaluación de los recursos.
4. Aumentar a diez años la escolaridad promedio de los mexicanos.
5. Asegurar la cobertura del Sistema Educativo Nacional y apoyar con becas y financiamiento a todos los que quieran estudiar.
6. Equiparar o superar la calidad de la educación de otros países.
7. Mejorar y ampliar la infraestructura material y equipamiento de las escuelas, principalmente rurales.
8. Enriquecer los planes y programas de estudio: modificar los libros de texto; fortalecer el currículo de español y matemáticas; fomentar la educación a distancia e integrar a las escuelas a una revolución informática.
9. Impulsar una mayor participación de los padres de familia en el proceso educativo y dar bases claras a los Consejos de Participación Social.
10. Establecer una nueva relación con el magisterio, apoyar el desarrollo de los maestros y mejorar sus condiciones de trabajo.
11. Descentralizar eficazmente la educación a todos los niveles y en todas las modalidades.

2.4.4 Planteamientos educativos del equipo de transición.

Luego del triunfo del 2 de julio se verificó un proceso de transición de gran novedad en el país, luego de 71 años del mismo partido en el poder. La integración del equipo de transición en el área educativa, como parte central de este proceso, no estuvo exento de conflictos. Tras las elecciones y el triunfo de Fox se dieron a conocer las personas responsables del área social del equipo: María del Carmen Díaz y Carlos Flores hicieron públicas las principales directrices del programa educativo a formular en el siguiente gobierno. Anunciándose dos programas como prioritarios: uno de educación permanente y otro para becas y financiamiento. Para integrar este equipo se invitó a participar a personas ligadas a la gestión educativa y la investigación. En cada uno de los equipos conformados participaron además diversas personas del ámbito educativo en sus distintos niveles y modalidades.

El 27 de noviembre el equipo de transición entregó al próximo secretario de educación, Reyes Tamez, las bases para el programa Sectorial de Educación 2001-2006. En el documento se proponían 14 objetivos con líneas estratégicas de acción. Los ejes más importantes que lo estructuraron fueron tres: “educación para todos y con equidad; educación de calidad y educación de vanguardia”.

Con base en la política se logrará equidad, a fin de que la educación sea el instrumento para disminuir la desigualdad social y promover el desarrollo del país, se busca garantizar el acceso de toda la población a una educación pública de calidad y garantizar su permanencia en ella. Se propone entre otras líneas de acción, incrementar los apoyos al Programa General de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), asegurar la educación preescolar a las clases marginadas, crear un sistema nacional de becas y crédito educativo para educación media superior y superior, asegurar la equidad de género, atender los grupos vulnerables y con necesidades educativas esenciales y mejorar los programas compensatorios.

Especial atención merece el fomento a la identidad de los mexicanos como miembros de un país pluricultural. Se enfatiza la importancia de las acciones para mejorar la educación de los grupos indígenas y se

propone crear una coordinación general de educación indígena dentro de la SEP.

En materia de calidad son muchas las propuestas formuladas. Se proponen acciones para fortalecer la educación activa, la adquisición de destrezas intelectuales fundamentales y aprender a aprender, así como una educación ciudadana en valores deseables, asegurar el mejoramiento continuo del currículo de la educación básica y realizar una reforma integral de la educación secundaria.

También se propone establecer el programa de Escuelas de Calidad en educación básica para proponer al día la infraestructura y mejorar el proceso educativo en su conjunto; impulsar el desarrollo de los programas para el personal docente y directivo; crear una cultura de evaluación externa y constituir el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

En materia de federalización se propone ampliar los ámbitos de acción y decisión de las entidades federativas en la definición de políticas y normas nacionales, así como formar un Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

Se propone también fortalecer la “participación de la sociedad” para quienes han tenido poca oportunidad de educarse. Se propone crear el Consejo Nacional de Educación Permanente.

El equipo de transición propuso los siguientes once proyectos al iniciar los primeros 100 días del gobierno:

1. Sistema Nacional de Becas y Créditos educativos.
2. escuelas de Calidad.
3. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica de los centros educativos.
5. Mejoramiento de la infraestructura de las instituciones de educación media superior y superior.
6. Consejo Nacional de Educación Permanente.
7. Consejo Nacional de Autoridades Educativas.
8. Educación para grupos marginados.

9. Programa Nacional de Formación, Desarrollo y Actualización del Magisterio
10. Acreditación de programas e instituciones educativas.

2.4.5 Revolución educativa

La educación es factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar material de las naciones; influye en el desarrollo afectivo, cívico y social, y en la capacidad y creatividad de las personas y de las comunidades. La educación, en suma, afecta la capacidad y la potencialidad de las personas y las sociedades, determina su preparación y es el fundamento de su confianza para enfrentar el futuro.

Se reconoce el papel crucial del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones. Se reconoce, asimismo, que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que dependen de las interacciones de los grupos sociales y, en consecuencia, condicionan la equidad social.

El hecho fundamental que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo, próspero y creativo es la profunda desigualdad de la sociedad, una pauta que se manifiesta también en las dispares oportunidades de acceso a la educación, en las diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social, en los distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades de obtener información y conocimientos.

La equidad social y educativa y el mayor acceso al conocimiento son, por tanto, dos retos entrelazados para potenciar la inteligencia colectiva de México, que hay que enfrentar fomentando el aprendizaje y la formación permanente de todos, si se aspira a asegurar el avance nacional sin perder la cohesión social en torno a los valores y las costumbres que caracterizan positivamente a la nación.

La situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México demandan un gran proyecto nacional en favor de la educación. Un proyecto en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional.

Este proyecto supone una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, a fin de contar con una educación acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales y que privilegie el aprendizaje y el conocimiento. Demanda la participación sistemática de los individuos, grupos, organizaciones y sectores del país para garantizar su continuidad y el compromiso con el mismo.

Hacer que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad se comprometa con su funcionamiento y progreso. Esto requiere contar con un ambiente propicio para la educación -sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados- y que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla: el magisterio, los educandos y los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos y las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno.

En concordancia y como resultado de esta visión, el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional. Lograrlo implica contar con programas, proyectos y acciones que permitan tener:

- Educación para todos

El reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural,

étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con respeto a sus culturas.

La población que demanda educación básica no crecerá en los próximos lustros, por lo que el país tiene la oportunidad para, que en pocos años, incorporar a la educación preescolar a todos los niños en esa edad; asegurar que completen su educación secundaria todos los niños y jóvenes que hoy están en las aulas; abrir oportunidades en la educación media superior y superior para alcanzar coberturas más próximas a las de nuestros principales socios comerciales.

A pesar del progreso que se alcance con estas acciones, el número de mexicanos sin educación básica es y continuará muy alto. La mayoría de estos mexicanos está, por otro lado, en edad laboral y con necesidades de empleo. En conjunto, representan la parte más numerosa de la población económicamente activa. Proporcionarles educación resulta, por tanto, no sólo un acto de justicia sino de beneficio para el desarrollo nacional.

Es necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta para este sector de la sociedad, por medio de la apertura de planteles e instituciones; la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas; la integración vertical y horizontal del sistema educativo.

•Educación de calidad

Una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales -en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo-, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo.

Ello se traduce en el énfasis que estos aspectos reciben en los diferentes niveles de la educación y en los desiguales contextos sociales de los estudiantes, en el balance que se logre entre información y formación, enseñanza y aprendizaje, lo general y lo especializado, lo actual y lo porvenir.

La educación debe vincularse con la producción, proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana, de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, a la vez que introducir visiones críticas, constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.

Una educación de calidad, por tanto, demanda que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados.

Por otro lado, la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa.

La calidad, como característica del sistema educativo, se logrará con la diversidad de instituciones y programas educativos en el país que, en un ambiente de libertad y bajo reglas claras y explícitas de calidad, concurren para ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos de instrucción y ambientes humanos atractivos para los mexicanos.

•Educación de vanguardia

La fuerza de la economía, el comercio y las comunicaciones globales impulsan también la globalización de los sistemas educativos de las naciones que aspiran a participar activamente en los foros y los intercambios internacionales. La explosión del conocimiento y el acelerado paso hacia una sociedad y una economía basada y estructurada en torno a él, obligan a repensar los propósitos del

sistema educativo y a reconsiderar la organización social con miras al aprendizaje y al aprovechamiento del conocimiento por toda la sociedad. El avance y la penetración de las tecnologías lleva a reflexionar no sólo sobre cómo las usamos mejor para educar sino incluso a repensar los procesos y los contenidos mismos de la educación y a considerar cuáles tecnologías incorporar, cuándo y a qué ritmo.

En la medida que se logre elevar el nivel educativo general de la población y reducir las diferencias entre las diferentes regiones y grupos del país, aumentará la demanda de servicios educativos para que la juventud y la fuerza de trabajo mejoren su capacitación; crecerá la presión por formas, mecanismos e instrumentos para el entretenimiento, la instrucción y la preparación, y habrá más oportunidades para cursar estudios superiores y de posgrado. Colectivamente, la sociedad será más creativa y capaz, a la vez que más participativa y humana.

El país requiere, por lo tanto, formar a profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, innovar y aplicar nuevos conocimientos de tal forma que se traduzcan en beneficio colectivo; requiere, además, el apoyo educativo y tecnológico de las industrias y empresas; servicios y programas formales e informales de educación transmitidos por los medios de comunicación; contar con la infraestructura científica y tecnológica y con los acervos de información digitalizada que permitan a la población estar en contacto con la información y los conocimientos necesarios para su desarrollo.

Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. Una administración federal comprometida no es suficiente, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental definida en este Plan.

2.4.6 Las metas en educación del nuevo gobierno

En su primer discurso como nuevo secretario de educación Reyes Tamez Guerra, se comprometió a otorgar prioridad a la educación pública, laica y gratuita además de fortalecer el sistema educativo nacional y apoyar a la educación privada. Dijo que para la realización del proyecto educativo será fundamental la participación de los interesados en educación y exhortó a las cámaras, profesores, sindicatos, padres de familia, sector público y privado a participar en el mismo, proponiendo las siguientes metas:

- Impulsar una educación que amplíe y fortalezca el sistema educativo nacional para que responda con niveles crecientes de calidad y oportunidad a las necesidades de desarrollo económico y social del país.
- Que toda la población tenga acceso a la educación de calidad. Para ello se trabajará en las siguientes acciones fundamentales:

Asegurar a toda la población en edad escolar, una educación básica de diez años desde preescolar hasta secundaria, enfatizando los aspectos formativos y fomentando los valores ciudadanos además de que se desarrollen competencias para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Dar atención a la población indígena, marginada, a los campesinos y minusválidos, fomentando la expansión y multiplicación de las actividades educativas.

Mejorar la calidad educativa en todos los niveles, fomentando la equidad buscando el equilibrio de género, armonizando la formación humanista, científica y tecnológica. Además de incorporar eficazmente todas las nuevas tecnologías dando alta prioridad a la informática educativa.

Impulsar la consolidación del sistema nacional de evaluación y acreditación, así como la apertura de esta información a la sociedad para rendirle cuentas de su funcionamiento.

Promover y desarrollar redes flexibles de educación permanente para la vida y el trabajo.

Multiplicar los programas de vinculación y extensión de la cultura a los rincones más alejados del país.

Para alcanzar todo esto se planteó una serie de políticas generales que garantizarán la cohesión de los esfuerzos comunes. La política fundamental es la equidad, esta deberá abarcar toda acción en educación para todo el sexenio. La equidad en este aspecto debe entenderse como una forma de garantizar educación de calidad para todos, y debe significar a sí mismo que la educación se convierta en un instrumento para disminuir las desigualdades sociales.

Asimismo, esta política general permea en las siguientes políticas agrupadas a continuación:

- Políticas sustantivas: que comprenden el paradigma educativo centrado en el aprendizaje, la atención a la dimensión de la educación formativa y la concepción de la educación como necesidad vital y proceso permanente.
- Políticas para el desarrollo de los procesos educativos: la superación de los docentes, el funcionamiento regular de los centros educativos, los centros educativos de calidad y una cultura de evaluación.
- Políticas de apoyo: estructuras de apoyo eficientes, instituciones educativas dignas, información educativa, financiamiento suficiente asignado con criterios claros, programas compensatorios, federalismo y participación social.

De la visión de las políticas anteriormente enunciadas se desprenden los siguientes objetivos:

1. Garantizar el acceso de toda la población a una educación pública de calidad y propiciar su presencia en ella.
2. Elevar y asegurar la calidad de los servicios educativos.
3. Asegurar que todas las instituciones del sistema educativo rindan cuentas a la sociedad, a través de los órganos establecidos para ello.

4. Promover que la sociedad en su conjunto participe y se sienta responsable de que la educación llegue a toda la población.
5. Renovar el sistema educativo para formar a la persona que requiera la sociedad de conocimiento y el desarrollo sustentable.
6. Fomentar la identidad de los mexicanos como miembros de un país pluriétnico y multicultural y favorecer el desarrollo de actividades de tolerancia y de valoración de la diversidad cultural.
7. Avanzar en la consecución de igualdades y oportunidades educativas de calidad para todos los grupos y regiones del país.
8. Elevar el nivel de profesionalización del personal docente y directivo del sistema educativo nacional.
9. Promover el mejoramiento del sistema educativo en su conjunto, de las instituciones que lo conforman y en especial de la SEP.
10. Avanzar en el federalismo, fortaleciendo la participación de las entidades federativas y de la definición de las políticas y normas nacionales y ampliando su ámbito acción y decisión local.
11. Asegurar que la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) desarrolle en los educandos las competencias básicas para continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Todos los objetivos comprenden sus respectivas líneas de acción para los años 2001-2006 y de acuerdo con sus estrategias algunos proyectos darán inicio en los primeros cien días de gobierno.

2.4.7 Objetivos del Programa Nacional de Educación 2001-2006

El programa establece tres objetivos estratégicos, que serán desarrollados por los subprogramas de los tipos educativos. Los tres objetivos se refieren a cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del sistema.

Los subprogramas de educación básica, media superior y superior tendrán objetivos estratégicos que coincidirán con los generales. Cada objetivo estratégico será desarrollado con un conjunto de políticas generales, objetivos particulares y líneas de acción con metas precisas. Las líneas de acción podrán concretarse en diversos proyectos y programas de acuerdo a las necesidades de las instituciones.

La segunda parte del programa denominada Reforma de la Gestión del Sistema Educativo, se presentan políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas relacionadas con aspectos de carácter estructural del Sistema Educativo Mexicano.

Los objetivos estratégicos del programa congruentes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo son:

- avanzar hacia la equidad en educación
- propiciar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todo los mexicanos
- impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Dentro del plan se incluye lo relativo a la evaluación, la investigación educativa como elementos que deberán emplearse amplia y rigurosamente para un mejor conocimiento de la realidad educativa.

Se propondrán elementos precisos para la investigación de un conjunto de mecanismos que constituyan un Sistema Nacional de Evaluación Educativa fuerte que incluya la creación de un nuevo organismo especializado.

La dimensión relativa a la rendición de cuentas es fundamental para la formación del sistema educativo:

- Quién debe rendir cuentas: la autoridad educativa nacional y estatal y en la medida en que proceda también deberán hacerlo cada escuela y cada maestro.
- A quién deberá hacerse: a la sociedad aun cuando no es fácil entender este concepto, estaremos hablando entonces de los poderes legislativos de cada nivel de gobierno.
- Sobre que aspectos: el uso de los recursos destinados a la educación, sobre el funcionamiento de las escuelas y sobre los resultados educativos, incluyendo los indicadores de cobertura, equidad y calidad.
- Cuándo deberán rendirse cuentas: en forma periódica, por lo menos anuales y en periodos a largo plazo y en momentos diversos en función de proyectos específicos de la escuela.
- Cómo deberá hacerse: de manera objetiva, precisa y transparente.

Esto significa dos compromisos precisos del programa:

Uno que se refiere a la difusión de los resultados de las evaluaciones que se han del Sistema Educativo Nacional; dos el compromiso de las autoridades educativas para informar a la sociedad de manera regular sobre los avances en la consecución de los propósitos del programa, a través de los mecanismos que establece el Plan Nacional de Desarrollo como por los conductos que sean pertinentes.

2.4.8 Programa Nacional de Educación 2001-2006

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 tiene tres objetivos estratégicos que serán desarrollados por los subprogramas de los tipos educativos. Los tres objetivos se refieren a cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del sistema.

Los subprogramas de educación básica, educación media superior y superior tendrán objetivos estratégicos que coincidirán con los anteriores. Cada objetivo estratégico será desarrollado por un conjunto de políticas generales, objetivos particulares y líneas de acción con metas precisas.

Los objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación son:

1. Avanzar hacia la equidad en educación
2. Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos
3. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social.

Los objetivos estratégicos de la Educación Básica Nacional son:

Justicia educativa y equidad. Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación.

Calidad del proceso y el logro educativo. Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursan la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen habilidades intelectuales, valores y actitudes necesarias para una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Reforma de la gestión institucional. Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia

y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

Objetivo estratégico: Justicia Educativa y Equidad

Política:

1. Compensación educativa

Objetivo particular:

Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa.

Principales programas y proyectos:

- Programa de fortalecimiento financiero de la Educación Básica.

Política:

2. Expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta.

Objetivos particulares:

Diversificar y flexibilizar la oferta de los servicios de educación básica obligatoria para alcanzar su cobertura universal.

Principales programas y proyectos:

- Programa de Ampliación Y fortalecimiento del Modelo de Curso Comunitario,
- Proyecto de educación Básica para Niños y Niñas Migrantes,
- Programa para el Desarrollo Educativo de los Menores en situación de calle.

Objetivo estratégico: calidad del proceso y el logro educativo

Política:

1. Articulación de la educación básica

Objetivos particulares:

Articular los tres niveles de educación básica, para garantizar la continuidad curricular desde la educación preescolar hasta la enseñanza secundaria, estableciendo una congruencia pedagógica y organizativa a lo largo de este tramo educativo.

Principales programas y proyectos:

- Evaluación curricular, pedagógica y operativa de los tres niveles de la educación básica.
- Definir estándares de logro educativo y perfil de egreso de la educación básica,
- Renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar,
- Programa de reforma integral a la educación secundaria.

Política:

2. Transformación de la gestión escolar.

Objetivos particulares:

Promover la transformación de la organización y el funcionamiento de las escuelas básicas para asegurar que el personal docente y directivo de cada escuela asuma colectivamente la responsabilidad por los resultados educativos, establezca relaciones de colaboración entre sí y con el entorno social de la escuela, y se comprometa con el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

Objetivo estratégico: Reforma de la gestión institucional

Política:

1. funcionamiento eficaz de la escuela

Objetivos particulares:

Asegurar las condiciones institucionales, normativas y laborales necesarias para el funcionamiento eficaz de las escuelas, mediante la detección oportuna de sus carencias y deficiencias, así como la ampliación de las facultades del personal docente y directivo para tomar decisiones respecto de la vida escolar.

2. Política:

Federalismo en educación básica

Objetivos particulares:

Impulsar un auténtico federalismo que permita la construcción de una visión compartida acerca de los retos educativos y establezca mecanismos para el diálogo, el consenso y la concertación de compromisos con las entidades federativas para alcanzar las metas nacionales de la educación básica.

Política:

3. Evaluación y seguimiento

Objetivos particulares:

Evaluar y dar seguimiento al avance en el logro educativo de los alumnos, su distribución regional y social, y a los factores que influyen en los resultados para fundamentar el diseño de políticas y la toma de decisiones dirigidas al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica.

Política:

4. Participación social en la educación básica

Objetivos particulares:

Promover efectivamente la participación social mediante el diseño y puesta en marcha de mecanismos para la reflexión y el diálogo de todos los actores sociales; especialmente de las madres y los padres de familia, con el fin de democratizar la toma de decisiones y fortalecer la responsabilidad en la tarea educativa.

Principales programas y proyectos:

- Proyecto de difusión de derechos y deberes de los padres de familia en la escuela,
- Proyecto de actualización de maestros y directivos para alentar y aprobar la participación social en la educación básica.

Política:

5. Rendición de cuentas

Objetivos particulares:

Rendir cuentas a la sociedad sobre la aplicación de políticas, los resultados de las acciones-con énfasis en la equidad y calidad del aprovechamiento escolar-y el uso de los recursos asignados al sector educativo.

Política:

6. Desarrollo organizacional y operatividad de l programa sectorial

Objetivos particulares:

Transformar a la subdirección de educación básica y normal en una organización flexible, eficaz y con capacidad de evolucionar a partir de nuevas formas de gestión y evaluación de la operación interna, para garantizar la operatividad del subprograma sectorial de educación básica y normal.

Principales programas y proyectos:

* Reorganización y reestructuración de la Subsecretaria de Educación Básica y Normal.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DEL PERIODO 1995-2001

3.1 Equidad \ inequidad

A lo largo del siglo, la definición de lo que será la escolaridad obligatoria, establecida como principio en el artículo 3° constitucional, de 1917, se irá ampliando paulatinamente.

Vale señalar que la política educativa de éste siglo establece en todo momento la igualdad en el acceso a la educación entre niños y niñas, situación que se verá reflejada en los resultados logrados para el final del siglo.

No obstante, la educación básica aún enfrenta serios problemas. La mayoría de los estudiosos de este nivel educativo coinciden en que los más importantes son la insatisfactoria calidad de resultados y la inequidad en la distribución de los beneficios de la educación. Dicha inequidad se manifiesta en diferencias en las oportunidades de ingreso, permanencia, egreso y aprendizaje dentro del sistema educativo. Existen todavía graves deficiencias de **cobertura** educativa, en el caso de la primaria, todavía hace falta incorporar a las comunidades menores de 100 habitantes y a la población agrícola migrante lo que representa un serio problema.

Existen índices relativamente elevados de deserción que conducen a la triste realidad de que, de acuerdo con el conteo intercensal realizado por el INEGI en 1995, hay 1200 000 niños en edad escolar que no se encuentran en la escuela básica.

México siempre ha fincado grandes esperanzas en la educación y en su universalización. Se considera a la educación como forjadora de seres humanos íntegros, de ciudadanos responsables, de trabajadores productivos. Además es el instrumento por excelencia de la democracia, pues al extenderse las oportunidades de educarse, se amplían también las posibilidades de disfrutar los beneficios del desarrollo y se logra la plena participación en la vida del país.

El problema de la inequidad en la distribución de las oportunidades de ingresar, permanecer y aprender en los diferentes niveles de la educación básica ha estado presente a lo largo de su desarrollo en el país. Las decisiones en materia de política educativa y la forma de operar de la institución escolar tienen mucho que ver con lo que ocurre con los alumnos, desde el punto de vista del aprendizaje y de su trayectoria educativa.

La noción de desigualdad social o económica o de cualquiera otra índole alude a un conjunto de magnitudes diferentes. El término de inequidad y otros con igual connotación hacen referencia a juicios de valor sobre el perfil de esas magnitudes. Esta distinción es crucial. Equidad rara vez significa tratar a cada uno de la misma manera. La búsqueda de la equidad implica igualdad de consideración normativa para todos los miembros de una sociedad (los mexicanos somos iguales ante la ley) y diferenciación en el trato a quienes padecen desventajas sociales.

Durante décadas, políticos y académicos postularon que el principio de justicia social en la educación era proveer igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad.

No obstante, detrás del concepto de igualdad de oportunidades (expansión del sistema escolar, educación para todos, ampliación de la oferta, etc.) se ocultaba el principio de inequidad, ya que el mejor de los casos, se ofrecían las mismas oportunidades a los ricos y a los pobres, a los habitantes de las ciudades y a los de las zonas rurales, sin tomar en cuenta que por el origen social los diferentes segmentos tenían necesidades distintas y requerían un trato diferenciado.

Equidad educativa, se plasmó como propósito en la Ley General de Educación de 1993, pero que no se alcanza todavía, a pesar de los esfuerzos que hace el gobierno, de la creación de nuevos programas y del uso de las telecomunicaciones.

“Las reformas profundas, en contraste con las reformas de superficie, son aquellas que tienen consecuencias perdurables en el sistema educativo, que trascienden su época y que con el paso del tiempo crean sus propias inercias.”³⁰

³⁰ Carlos Ornelas, El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, México, FCE, 1995. Pp.17-19

El análisis de la política educativa se concentra en periodos cuya actividad es intensa, cuando hay movilizaciones sociales importantes y el debate político y social introduce elementos de conflicto y de consenso.

En cada etapa las prioridades de la educación básica se reafirmaban en términos de acrecentar su cobertura y favorecer el desarrollo de México.

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el gobierno reconoce que el rezago es impresionante y que todavía no es posible ofrecer un lugar a todos los niños en especial a aquellos que viven en zonas alejadas y en extrema pobreza, a los hijos de trabajadores migrantes y a los niños de la calle, es decir, todavía no se puede hablar de justicia de que hay oportunidades iguales para todos los que desean ingresar a la escuela. Más aún, al preguntarse qué pasa con los niños que desertan o los que reprueban continuamente, la retórica de la igualdad de oportunidades pierde base empírica; a esos cientos de miles de niños y jóvenes, el sistema escolar no les brindó la oportunidad de concluir sus estudios, fue incapaz de retenerlos, y aunque se pudieran explicar casos de deserción por discapacidad, por incompetencia o por flojera de los niños, la mayoría de quienes abandonan la escuela lo hacen a petición de sus familias, para que aporten fuerza de trabajo o ingresos a los hogares. Es decir, la pobreza, cuando no la miseria, son los enemigos a vencer, y el sistema escolar por sí sólo no lo puede ni lo podrá hacer.

Entre los pobres no hay oportunidades de educación, con todo y que la Ley General de Educación (artículo 32) fije como prioridad que Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales en desventaja.

La causa de la desigualdad escolar, en consecuencia, también debe buscarse en la desigualdad económica. México es un país centralista y heterogéneo, con grandes disparidades regionales en cuanto a

población, ingreso per cápita, desarrollo social y accesos a servicios públicos.

En el 2017 se cumplirán 100 años de la Constitución y es probable que para esa fecha no se cumpla todavía con la expectativa que los constituyentes plantearon a la nación de una educación elemental (primaria) obligatoria y gratuita para todos los niños en edad de recibirla. Sin embargo, se debe luchar por que se cumpla y por más. Para ello se necesita debatir con amplitud las premisas y los contenidos de un proyecto democrático y equitativo para la educación nacional. Uno que surja de ese pasado de claroscuros, que rescate y proyecte para el siglo XXI los valores cívicos y culturales que impulsaba Vasconcelos, a la tendencia igualitaria de los años de la educación socialista y las aspiraciones de unidad de la nación por medio de la escuela.

3.1.1 La cobertura de la educación básica

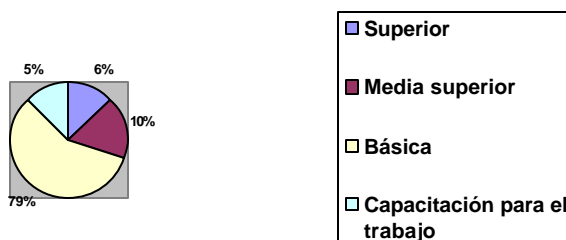
Subsisten rezagos en la cobertura del sistema educativo. Este atraso afecta no sólo a quienes no entraron a la escuela en los años precedentes, sino que todavía no es posible que se incorporen todos los niños en edad de asistir, a pesar de que ésta ha sido una prioridad a la cual le han dado diferente énfasis los gobernantes en más de 75 años de vida de la educación pública.

Se estima que más de 90% de los jóvenes del país llegan a los 15 años con la primaria terminada.

Durante el ciclo escolar 1997-1998, un poco más de 28 millones de individuos, es decir, prácticamente uno de cada tres habitantes de México acudía al sistema educativo mexicano (SEM) en cualquier de sus niveles, tipos y modalidades. Los esfuerzos de cobertura educativa han sido sobresalientes si se toma en cuenta que hace setenta años acudía 1 de cada 12 habitantes y hace treinta años, 1 de cada 5 habitantes. Se calcula que la matrícula total del SEM en el ciclo escolar 2000-2001 andará por los 29 millones de personas. La distribución de la matrícula en el ciclo 1997-1998, tal y como se aprecia en la siguiente figura, era así: 79% en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), 5% en capacitación para el

trabajo, 10% en la educación media superior y 6% en la superior y postgrado.

Matrícula del sistema educativo mexicano en 1997-1998



Nota: Las cifras que se consignan para el ciclo escolar 1998-199 son las estimadas por la SEP
Fuente: SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, 1999.

Los servicios educativos que se imparten en México son predominantemente públicos, ya que 90% de los alumnos en el SEM cursan sus estudios en instituciones que dependen del gobierno federal y estatal, y sólo 10% lo hace en instituciones privadas.

La educación primaria, es obligatoria y normalmente se imparte a niños de 6 a 14 años de edad en un ciclo oficial de seis grados. La primaria se ofrece en diversas modalidades: general, bilingüe-bicultural, cursos comunitarios que se operan a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en comunidades rurales pequeñas y aisladas, y educación para adultos. Completar el ciclo de educación primaria es un requisito legal para ingresar al siguiente nivel, la secundaria.

De acuerdo con la siguiente tabla, el crecimiento promedio anual en la educación primaria en los últimos diez años es menos espectacular que en el nivel preescolar: 0.2% en la matrícula, 1.3% en docentes y 2.1% en escuelas. Es interesante que, a pesar de que la matrícula se mantuviera prácticamente igual en el periodo observado, el número de docentes se incrementó en casi 13% y los inmuebles en 21%.

Crecimiento de la educación primaria, 1990-1998

CICLO ESCOLAR	MATRICULA TOTAL	DOCENTES	ESCUELAS
1930-1931	1'299,899	n.d.	n.d.
1950-1951	2'997,054	n.d.	n.d.
1980-1981	14'666,300	n.d.	n.d.
1990-1991	14'401,588	471,625	82,280
1995-1996	14'574,202	516,051	94,844
1998-1999	14'640,000	532,087	99,627

Fuente: SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, 1999

Una posible explicación de este fenómeno es que, por un lado, el tamaño promedio de los grupos se ha reducido de 30.5 alumnos por maestro a principios de la década, a 27.5 a fines de los noventa.

Por otro lado, es posible que la oferta en términos de maestros e inmuebles se haya extendido a pequeños pobladores dispersos, mismos que hace algunos años no estaban siendo atendidos por el servicio educativo.

En esta dotación de oferta educativa de primaria en comunidades rurales pequeñas y aisladas, merece reconocimiento especial la labor que viene prestando el CONAFE desde inicios de los setenta.

En México existe cerca de 200 mil localidades, de las cuales alrededor de 150 mil cuenta con 100 o menos habitantes, lo que indica menos de 10 niños en edad de recibir educación primaria.

Los cursos Comunitarios que opera el CONAFE cubre una matrícula de casi 250 mil niños a los que se les ofrece educación preescolar y primaria. Los instructores comunitarios que apoyan el aprendizaje de estos niños son originarios, en su mayoría, de estas comunidades, y cuentan con estudios de secundaria o grados mayores. Durante un año o dos permanecen en estas comunidades desarrollando actividades educativas, y al término de su estadía, reciben una beca para continuar sus estudios de nivel medio superior. Antes de su desempeño docente en la comunidad, reciben una capacitación diseñada para tal fin. Los planes y programas de estudio de cursos comunitarios, así como los materiales educativos que utilizan, incluyendo los textos para el alumno y las guías docentes, guardan una equivalencia con los de la primaria formal, pero tienen un diseño específico ajustado a las características de estas comunidades. El proyecto de cursos comunitarios ha empezado a desarrollar y probar

modelos de educación posprimaria. La participación y presencia de los padres de familia, a través de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria, constituyen un elemento vital en el funcionamiento de este modelo.

Para las comunidades aisladas, donde inclusive no resulta factible operar el modelo de cursos comunitarios por una demanda muy limitada dado el escaso número de niños en edad de cursar la educación primaria o secundaria, se ha puesto en marcha el programa de Financiamiento Educativo Rural mediante el cual se otorga becas a estos niños o jóvenes a fin de que sean atendidos en localidades cercanas que cuentan con servicios educativos. Cerca de 24 mil alumnos recibieron este tipo de apoyo en el ciclo 1998-1999.

Según el conteo de población efectuado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1995, se estima que alrededor de 1.2 millones de niños de entre 6 y 14 años no asistían a la escuela primaria, cifra bastante menor a los 2.8 millones de niños que, de acuerdo con las estimaciones del censo de 1990, se encontraban en esta situación.

Por ser la primaria un ciclo obligatorio, el sistema de estadísticas nacionales registra desde hace muchos años ciertos datos de eficiencia interna, entre los que sobresalen: deserción y reprobación promedio en el ciclo, eficiencia terminal y número promedio de años que tarda una cohorte en completar el ciclo de 6 grados. De acuerdo con la información oficial de la SEP consignada en la siguiente tabla, tanto la deserción como la reprobación promedio en los seis grados han disminuido en la década, mientras ha aumentado la eficiencia terminal. A la cohorte que ingresó a primaria en el ciclo 1985-1986 le tomó un promedio de 6.51 años completar el ciclo de seis grados, mientras que a la cohorte que ingresó en el ciclo 1992-1993 le tomó un promedio de 6.41 años. O sea, se ha observado una pequeña mejoría de 1.5%.

Deserción y eficiencia terminal de la educación primaria, 1990-1998

CICLO ESCOLAR	DESERCIÓN PROMEDIO EN EL CICLO DE PRIMARIA (%)	REPROBACIÓN PROMEDIO EN EL CICLO DE PRIMARIA a (%)	EFICIENCIA TERMINAL b (%)
1990-1991	5.3	10.1	70.1
1995-1996	3.0	7.8	80.0
1998-1999	2.7	7.1	85.6

a. Tanto la deserción como la reprobación que se registran en esta tabla representan el promedio de los seis grados. Una desagregación por grado indicaría que estos índices de ineficiencia son más agudos en los primeros dos grados que en los últimos.

b. Egresados del sexto año de primaria entre los alumnos de nuevo ingreso a primero de primaria seis años antes. Como lo hace notar la SEP, este indicador, de naturaleza arbitraria, subestima el porcentaje de jóvenes que terminan la primaria, ya que el nuevo ingreso no distingue entre quienes se registran por primera vez y los desertores que se vuelven a inscribir a primero de primaria.

Fuente: SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, 1999.

En la siguiente tabla se observa la diferencia entre la eficacia terminal de la primaria de varias entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal. Se nota, de acuerdo con las cifras generadas por la SEP que, a pesar de que estas diferencias se han reducido en los últimos años entre entidades con mayores y menores eficiencias, la inequidad sigue siendo alta. El Distrito Federal, por ejemplo, mantiene una eficiencia terminal promedio en primaria 33% mayor a la que muestra Chiapas. Es cierto, esta reducción en las diferencias es un signo bastante alentador de que se están ejecutando programas correctivos y/o preventivos enfocados con criterios de equidad. De hecho, un análisis más detallado de la eficiencia terminal de primaria colocaría a los estados del Pacífico sur mexicano (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán) como los más rezagados, en tanto que todos los estados Fronterizos del norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), junto con Baja California Sur, Quintana Roo y el Distrito Federal son los que registran la eficiencia más alta del país.³¹

³¹ Véase PRAWDA Juan y FLOES Gustavo. "MÉXICO EDUCATIVO REVISADO". Editorial Océano. México 2001.

**Eficiencia terminal de primaria en varias entidades de la república,
1990-1998.**

ENTIDAD	CICLO ESCOLAR 1994-1995 (%)	CICLO ESCOLAR 1997-1998 (%)
Distrito Federal	95.6	99.0
Quintana Roo	85.6	97.4
Guerrero	58.4	66.9
Chiapas	45.6	63.1

Fuente: SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, 199.

Se dice que 9 de cada 10 egresados de primaria continúan de inmediato su educación secundaria Si bien se espera que la matrícula total de primaria decrezca con el tiempo. El mayor número de egresados de la primaria obedece a las medidas tomadas para bajar la deserción y reprobación en este nivel, pero también a una mayor oferta, siempre más enfocada en atender la demanda de educación primaria.

El calendario escolar para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal es hoy de 200 días hábiles de clases, alrededor de 10% más de lo que solía ser en la década de los ochenta. No obstante este loable incremento en el número de días efectivos de clases, el calendario escolar mexicano se sitúa 25% por debajo del chileno (251 días), 21% del japonés (243 días). 10% del de Corea del Sur (220 días) y 7.5% del de Israel (215 días), por mencionar sólo algunos países. Las jornadas diarias de clase que establece la SEP para la educación primaria oscilan entre cuatro y cuatro horas y media, que resultan cortas si se compara con la jornada completa de seis horas diarias en Chile y en 20% de las escuelas primarias de Uruguay.

En 1993 se inició la renovación de los libros de texto gratuitos para hacerlos compatibles con los contenidos de los nuevos planes de estudio, proceso que concluyó en 1999. En el ciclo escolar 1999-2000 fueron distribuidos alrededor de 118 millones de ejemplares de textos gratuitos de primaria, además de 1.2 millones de libros en 33 lenguas indígenas y 52 variantes dialectales y las guías para el maestro.³² En 1995 la SEP puso en marcha el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura en la Educación Pública,

³² Carlos Ornelas, El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, México, FCE, 1995. Pp.217

con la finalidad de que los alumnos mejoren la adquisición de las competencias básicas de la lectura y la escritura en los primeros grados y lograr que consoliden y ejerciten estas habilidades en los grados siguientes.

En México, nación pluricultural en la que conviven mujeres y hombres de diferentes orígenes y donde existen poblaciones indígenas agrupadas en 62 etnias, se ha utilizado al sistema educativo como un instrumento valioso para reforzar la identidad de estos grupos, al tiempo que se busca fortalecer la unidad nacional. La estrategia pedagógica ha sido el bilingüismo, mediante el cual se proporciona inicialmente a los grupos indígenas la capacidad de escribir y leer en su propia lengua materna para posteriormente dotarlos de las herramientas de lecto-escritura en español, el idioma de uso generalizado en el país. Especial énfasis se ha puesto en la elaboración de libros y materiales educativos en lenguas indígenas. También se ha desarrollado un modelo de formación inicial para aspirantes a profesores bilingües biculturales. Para los maestros en servicio se ha planteado la modalidad de formación en el centro de trabajo, orientada a la reflexión y búsqueda de alternativas para los problemas y necesidades concretas que los docentes enfrentan en su práctica cotidiana.

Para que los niños que habitan en las localidades más pobres del país tengan oportunidades de realizar sus estudios básicos y logren concluir su educación por lo menos la que se considera obligatoria se ha puesto en marcha una serie de programas compensatorios. Entre ellos destacan los que corresponden a la dotación de útiles escolares a los niños y mobiliario escolar a los inmuebles, los estímulos financieros para el arraigo de docentes en zonas rurales marginadas y de difícil acceso, y la construcción y rehabilitación de edificios escolares. Además de éstos, la SEP ha lanzado en gran escala los siguientes programas: a) Programa para Abatir el Rezago Educativo, b) Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica, c) Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, d) Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial, e) Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja, f) Proyecto de Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante, g) Programa de Educación, Salud y Alimentación, h) Programa de Participación de los Padres de

Familia en el Apoyo a la Gestión Escolar, e i) Programa de Desayunos Escolares.³³

Uno de los atributos más importantes de estos programas compensatorios, además de su focalización en los grupos más necesitados, consiste en su capacidad de auspiciar la formación de espacios donde los padres de familia puedan participar y contribuir a mejorar las condiciones en que estudian sus hijos.

En los últimos años el Estado ha desplegado importantes esfuerzos por atender a la población con discapacidades. Cabe destacar que para la Ley General de Educación de 1993, por primera vez en la historia en México se formalizó un artículo dedicado a la educación especial en el que se define el ámbito de acción y participación como una modalidad de la educación básica. La estrategia que se ha seguido es fundamentalmente transitar de un modelo de atención clínico-rehabilitatorio a uno de carácter educativo, en que la educación especial promueve la integración educativa de los menores con cierta discapacidad. De igual manera, se atiende el otro aspecto de la educación especial, es decir, el que se refiere a niños con capacidades y aptitudes sobresalientes. Se estima que durante el ciclo escolar 1997-1998 se valoró y atendió, mediante educación especial, a unos 348,000 niños, cantidad que aún representa un porcentaje muy pequeño del total de la población discapacitada o superdotada en edad lectiva del país.

También destaca el esfuerzo para fomentar la investigación educativa como una forma de obtener información valiosa que alimenta las diferentes decisiones de política educativa. Algunos proyectos importantes de investigación educativa desarrollados recientemente por mencionar algunos se encuentran: a) la gestión escolar en la escuela primaria; b) la integración educativa; y c) seguimiento y evaluación de los nuevos planes y programas de estudio de la licenciatura en educación primaria.

La política educativa del Estado mexicano se sustenta en el reconocimiento del papel del docente. Esta política tiene como objetivo favorecer el trabajo magisterial mediante una estrategia múltiple que

³³ Véase PRAWDA Juan y FLOES Gustavo. “MÉXICO EDUCATIVO REVISADO”. Editorial Océano. México 2001

consiste en: a) ofrecer oportunidades de actualización a los maestros de educación básica, b) modernizar y definir nuevos planes y programas de estudio para las escuelas normales, c) distribuir una amplia variedad de materiales educativos para apoyar la labor docente en el aula, d) operar un sistema de promoción horizontal que reconozca y estimule a los maestros, y e) remunerar, lo más dignamente posible, el trabajo docente.³⁴

Las prioridades para el avance de la cobertura, no se tiene que olvidar el incorporar y retener en las aulas a la inmensa mayoría de los niños hasta que concluyan la educación básica. Para conseguirlo hay que diseñar y poner en práctica nuevas estrategias que profundicen, no que eliminen, lo que se hace con los programas compensatorios; además, éstos deberán ser complementados con acciones de salud, higiene, ecología, acción colectiva, democratización en la toma de decisiones de las comunidades y un mayor financiamiento

3.2 LA CALIDAD

Existe un gran dilema entre la cobertura y la calidad, es un dilema que atraviesa casi todas las dimensiones del sistema educativo.

La cobertura de los servicios educativos para todos los habitantes del país siempre fue el compromiso que predominó en las políticas de educación primaria. La escuela rural de los primeros gobiernos nacionales revolucionarios se extendió donde, como y con quienes pudieron, incluso contra la resistencia local. Así se empezó a construir el sistema educativo nacional que ahora ha alcanzado a satisfacer casi la totalidad de la demanda efectiva por educación primaria e insiste en alcanzar la cobertura completa y que trata de cubrir las necesidades educativas que aún no se convierten en demanda efectiva por los servicios de ese nivel educativo. El compromiso histórico con la cobertura ha sido tan fuerte que muchas veces la expansión se produjo a costa de sacrificar o aplazar el mejoramiento de la calidad.

³⁴ Véase PRAWDA Juan y FLOES Gustavo. “MÉXICO EDUCATIVO REVISADO”. Editorial Océano. México 2001.

Sin embargo, conforme la educación primaria ha ido alcanzando la meta de cubrir la demanda efectiva, ha venido ganando terreno en la política educativa el mejoramiento en la calidad de los servicios educativos.

A pesar de esos cambios en la orientación de la política educativa, el sistema educativo sigue planteando el dilema entre cobertura y calidad. La responsabilidad del Estado de garantizar la educación obligatoria para todos y la responsabilidad de ofrecer una educación de calidad, que responda a las necesidades sociales, políticas y culturales de cada época. Hay un momento en el cual ese dilema parece resolverse fácilmente: cuando se crea una escuela donde no existía ninguna otra o cuando se da la oportunidad de estudiar a alguien que no la tenía, porque no hay mejor escuela que aquella que se crea donde no había ninguna. Sin embargo, es preciso mejorar la calidad educativa incluso en las escuelas pioneras.

Dentro de la educación básica un hecho que no se puede pasar por alto es su calidad y está multideterminada por diferentes factores, para que se eleve está es necesario proponer reformas educativas capaces de modificar en conjunto sus elementos constitutivos, por nombrar algunos están:

3.2.1 Programa de escuelas de calidad

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) es una iniciativa del gobierno federal cuyo propósito es estimular y apoyar al personal docente y directivo de las escuelas primarias para que diseñen y lleven a cabo un proyecto escolar para el mejoramiento de los resultados educativos. El programa persigue, además, otros propósitos relacionados con algunas de las condiciones necesarias para hacer posible la transformación de la escuela. Inicialmente el PEC abarcará según las reglas de operación y los recursos disponibles para el año 2001, alrededor de 2 000 escuelas primarias, se prevé su rápida expansión hasta abarcar 35 000 escuelas básicas al finalizar la presente administración (2001-2006).

El mecanismo de funcionamiento del programa es el siguiente:

- a) integración de un fideicomiso en cada entidad con la aportación federal y estatal,
- b) emisión de una convocatoria para que las escuelas concursen por recursos financieros para el desarrollo de su programa anual de trabajo, derivado de su proyecto escolar, esta decisión debe ser tomada por el personal docente y directivo con apoyo del consejo escolar de participación social,
- c) entrega de los recursos a las escuelas que a juicio de un comité estatal creado especialmente para revisar las propuestas, hubieran reunido los requisitos establecidos en la convocatoria.

Una vez realizadas estas acciones, la escuela con la colaboración del consejo escolar de participación social desarrollará su programa de trabajo; la coordinación estatal de PEC dará seguimiento en las escuelas, prestará asesoría al personal directivo y docente, asimismo promoverá la evaluación interna; la coordinación nacional del programa evaluará, con el apoyo de instancias externas a la escuela, la ejecución del programa anual de trabajo y su impacto en los resultados educativos.

Uno de los supuestos funcionales de PEC es que la oferta de recursos destinados a la infraestructura y equipamiento de la escuela, así como a financiar iniciativas académicas propias (con excepción de compensaciones salariales), despertará el interés y movilizará al personal docente y directivo de las escuelas para emprender, de forma colectiva acciones de mejoramiento de los resultados educativos.

La formulación final del programa evidencia la mezcla de perspectivas diferentes acerca de la naturaleza y las características de la organización escolar, y de cómo lograra su transformación.

En virtud de su carácter estratégico en la política educativa y del momento de los recursos que se invertirán, es necesario que todos los involucrados en el PEC, analicen sus fundamentos y características, evalúen su desarrollo como base para mejorar su diseño e implementación.

Antecedentes

Originalmente el PEC, obedeció al propósito de cumplir con el compromiso que el entonces presidente electo Vicente Fox había establecido durante su campaña electoral que consistía en mejorar la infraestructura de las escuelas. La comisión de transición designada para el sector educativo realizó una rápida consulta con las autoridades educativas estatales para conocer la dimensión de los problemas de infraestructura y el monto de los recursos necesarios para resolverlos; en virtud de que la inversión requerida era muy grande, los autores de la idea decidieron agregar a ese propósito original otras tres metas: mejorar la calidad, fomentar la participación social e “inventar la figura del cofinanciamiento de la educación”, entre otras. De este modo, no sólo se atendería a los ladrillos. Para ello se diseñó una estrategia que consistía en condicionar el monto de los recursos destinados a la infraestructura de las escuelas a cambio de la prestación de un proyecto escolar y en proporción a la aportación financiera de la comunidad escolar.

La unión de metas de naturaleza distintas principalmente de la infraestructura con la de mejoramiento de la calidad de la educación se constituyó en la semilla de origen del PEC. Escuelas modelo como entonces se denominaba entonces, fue concebido como el programa estratégico del nuevo gobierno en educación básica. Rafael Rangel, quien presidió el sector educativo de la comisión para la transición, lo explica de este modo: “de manera voluntaria, cada planeta a través de sus maestros, directivos y autoridades locales deberá comprometerse con un plan de calidad de acuerdo con sus necesidades y rezagos y, a cambio, recibirá los apoyos adicionales...Durante el primer año de gobierno se buscará la participación de al menos la sexta parte de los centros que actualmente operan, alrededor de 20 mil se sumarían el próximo año al propósito de convertirse en “escuelas modelo”... lo que inicialmente sería un programa de mejoramiento de infraestructura se convirtió en una estrategia de moderación integral.”³⁵ La asignación del presupuesto para el año 2001 cambia estas expectativas, pues al PEC le fueron asignados 350 millones de pesos, cifra bastante lejana a la que propusieron sus promotores.

³⁵ REFORMA, 20 DE SEPTIEMBRE DE 2000.

La nueva administración de la SEP opta por revisar el planteamiento original. Esta decisión permitió aprovechar los avances acumulados en materia de transformación de la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas a través del proyecto de innovación e investigación La Gestión en la Escuela Primaria, puesto en práctica en 20 entidades bajo la coordinación de la Dirección General de Investigación Educativa. En esta fase se reformuló la concepción original, lo cual permitió acercar el programa a las necesidades y posibilidades de las escuelas primarias. El PEC adoptó la orientación técnica y pedagógica del proyecto de transformación de la gestión escolar: los contenidos básicos de los cursos de capacitación, los materiales de orientación para el desarrollo del proceso (*¿Cómo conocer mejor nuestra escuela? Elementos para el diagnóstico y El proyecto escolar. Una estrategia para transformar nuestra escuela*) y, especialmente, los asesores técnicos formados durante esta experiencia de innovación en la mayoría de las entidades de la república mexicana han constituido la sustancia y el sostente efectivo de este programa del gobierno federal.

La voluntad de las nuevas autoridades por recuperar la experiencia acumulada en la materia significó una ruptura con una de las tradiciones de la política educativa: el PEC no ha significado la cancelación automática de programas con propósitos similares, sino que ha recuperado en gran parte los conocimientos y la experiencia acumulada en el campo. Asimismo, ha propiciado que las autoridades educativas estatales determinen algunas de las características particulares en el marco de los propósitos y reglas de operación, y tomando en cuenta los programas estatales vigentes en la materia; esta posibilidad se ha expresado en las convocatorias emitidas en cada entidad.

Puntos de partida para el cambio a una escuela de calidad

La definición vigente del PEC recoge, como resultado de este proceso, conclusiones de estudio y experiencias nacionales respecto al cambio educativo y que, para efectos de promoción del cambio efectivo de prácticas escolares y pedagógicas, constituyen importantes puntos de partida los siguientes:

- a) Uno de los retos más importantes del sistema educativo, además del mejoramiento general de la calidad de la educación básica, es lograr la equidad en la calidad de los resultados educativos, y para ello se requiere la transformación de la organización y el funcionamiento cotidiano de cada escuela. Esta afirmación se sustenta en el hecho demostrado por resultados de mediciones y conclusiones de estudios nacionales e internacionales de que, si bien es cierto, que el medio y el ambiente familiar ejercen una influencia en los resultados educativos, estos dependen en gran parte de la calidad de la escuela.
- b) La escuela es la unidad básica del cambio. en los últimos diez años del siglo XX, las acciones de reforma han procurado atender el mejoramiento de los conocimientos y competencias de los profesores en lo individual. Esta acción imprescindible resulta insuficiente para el mejoramiento de la calidad de los resultados educativos porque estos dependen no sólo del trabajo de algunos buenos profesores sino de la coherencia del trabajo tanto en los fines como en los medios del conjunto del personal docente por otra parte, la experiencia indica que el desempeño de cada profesor es influido por el clima de trabajo que predomina en la escuela: maestros competentes y comprometidos suelen desalentarse cuando en la escuela predominan el relajamiento del clima de trabajo y cuando los valores escalafonarios reales corresponden a factores ajenos al desempeño profesional y a los resultados educativos. En su formulación general esta idea la escuela comunidad del cambio es cada vez más compartida por distintos sectores involucrados en la toma de decisiones de política educativa. Sin embargo su traducción en programas de intervención suelen tomar diversas formas: el PEC es una de estas formas.
- c) La transformación de la dinámica escolar es un proceso que requiere de la participación consciente de sus protagonistas, porque implica cambiar concepciones y tradiciones organizativas, culturales y pedagógicas formadas durante la experiencia escolar y laboral. Para que este cambio sea posible es necesario que profesores y directivos cursen un proceso de reflexión, experimenten con acciones de transformación y prueben que no sólo el cambio es posible sino favorable para todos los integrantes de la unidad escolar; este proceso no se impulsa solo con la expedición de un decreto o una indicación

administrativa, ni se desarrolla al mismo ritmo en las distintas escuelas. Por eso no es una receta mágica para cambiar a las escuelas, como pretenden varios programas que actualmente circulan en nuestro país. A diferencia de otras iniciativas que parten de la idea de que al modificar o introducir la planificación mediante la elaboración de proyectos escolares se producirá el cambio en el proyecto de transformación de la gestión escolar, y luego en el PEC, se considera que la elaboración del proyecto es sólo un medio, y que lo más importante ocurre en el proceso de participación, mediante la reflexión que se genera durante su diseño; así mismo se considera que la innovación escolar es un proceso distinto al que puede ocurrir en una empresa industrial o comercial, por lo cual en su versión 2001 el PEC tampoco es un programa de calidad total.

- d) La disposición de recursos adicionales para destinarlos a las necesidades de la escuela constituye un apoyo para el cambio escolar, pero no es un factor determinante. Actualmente, salvo casos extremos y sin desconocer las carencias en infraestructura y equipamiento, con los recursos de los que disponen, las escuelas puedan funcionar mucho mejor. Los factores principales que obstaculizan el logro de los propósitos educativos están relacionados con tradiciones escolares y laborales (uso del tiempo, ejercicio de la función directiva, cumplimiento de las responsabilidades laborales, relaciones entre profesores, ausencia de una visión compartida con respecto a las metas educativas). por esta razón los recursos no se ofrecen como premio por haber mejorado los indicadores o los resultados de aprovechamiento, sino como apoyo para emprender acciones de cambio, aunque se mantiene la idea de que la oferta de recursos motivará la participación de las “comunidades escolares” (incluyendo a padres de familia, autoridades locales y otros agentes).
- e) La transformación de la organización y el funcionamiento de la escuela no depende solamente de la voluntad de su personal docente y directivo. Muchos de los actuales problemas de la organización escolar están determinados por las acciones u omisiones de las instancias superiores: la saturación de demandas extracurriculares (concursos, campañas, documentación), la obligación de realizar anualmente cursos de calidad diversa y no siempre relacionados con las necesidades

profesionales, la debilidad de la supervisión y de la evaluación de desempeño docente, la importancia de factores no relacionados con el trabajo para los ascensos escalafonarios entre otras cuestiones. El reconocimiento de esta situación hace que el PEC incluya tres objetivos adicionales:

- Favorecer la autonomía de las escuelas y promover la “cultura de la evaluación”. Por esta razón otorga a las escuelas en el marco de normas generales márgenes de libertad para el uso de los recursos del programa (el personal de la escuela decide su aplicación específica como resultado de las necesidades detectadas en el diagnóstico) y, establece la obligación de rendir cuentas respecto a su uso y ejecución de su programa anual de trabajo. El PEC incluye el seguimiento y la evaluación interna (centrada en procesos y realizada colectivamente, por el consejo técnico) y externa (centrada en los resultados de aprendizaje).
- Alentar la participación social para que la escuela deje de verse como un espacio abierto a la sociedad y en especial, a las madres y los padres de familia; en este punto aún falta por construir una estrategia que rebase el plano de la participación formal (expresada en la constitución de consejos de participación social) y permita establecer auténticas relaciones de colaboración entre la escuela y la familia, considerando que este tipo de relación tampoco se establece por decreto, sino gradualmente y a partir del consentimiento mutuo.
- Promover la articulación de acciones que distintas dependencias o programas dirigen a las escuelas: actualización, evaluación, planeación “mesas técnicas”. en éste rubro las acciones comienzan a delinearse: pueden ayudar a descongestionar la vida escolar, pero también si la idea se interpreta incorrectamente, como una instrucción para que cada programa “adopte las escuelas PEC” puede contribuir a la saturación de demandas hacia las pocas escuelas que hoy participan.

En este punto conviene subraya el principio de que es la escuela la que debe determinar sus necesidades y que el papel de las dependencias es sólo apoyar a satisfacerlas. Un déficit del PEC, al igual que del proyecto la Gestión de la Escuela primaria es que no ha sido acompañado de acciones sistemáticas para el cambio de los aspectos más profundos que determinan en gran parte el funcionamiento de la escuela: los mecanismos de acceso a los puestos docentes y directivos la permanencia indefinida en los mismos, la falta de renovación oportuna del cuerpo directivo (especialmente la supervisión de zona y sector), la redefinición de la función de los asesores técnicos, la modificación de la reglamentación sobre organización y funcionamiento escolar, entre otras acciones. este campo la transformación de la gestión institucional constituye un objetivo estratégico del Programa Nacional de Educación 2001-2006 donde, además de asumir las necesidades de transformar la gestión escolar para construir una nueva escuela pública se establece como un objetivo particular: “ asegurar las condiciones institucionales, normativas y laborales necesarias para el funcionamiento eficaz de las escuelas, mediante la detección y corrección oportunas de sus carencias y deficiencias, así como la ampliación de facultades del personal docente y directivo para tomar decisiones respecto a la vida escolar”³⁶

Formas de implementación

En las definiciones comentadas se expresa la mezcla entre perspectivas que provenían de la concepción original del PEC y las que se recogieron de las experiencias obtenidas en el proyecto desarrollado anteriormente por la SEP; es en las formas de implementación donde se haya las diferencias más importantes.

El Proyecto de Transformación de la Gestión Escolar se basa en el convencimiento generado a partir de la reflexión entre maestros y directivos de cada escuela, sin afecta de recursos a cambio, con lo cual se busca asegurar la participación real no sólo formal en el proceso; en virtud de que las condiciones

³⁶ Programa Nacional de Educación 2001-2006, Pág. 153.

en las que funciona cada escuela son distintas como puede ser clima de trabajo, ejercicio de la función directiva, relaciones entre el personal, etc. y que, particularmente el trabajo colegiado es decir, la participación en el análisis y el establecimiento de acuerdo en asuntos medulares de la escuela, avanza a ritmos distintos también, cada escuela establece y ajusta su plan de trabajo sin ceñirse rígidamente a un calendario establecido por instancias externas; la atención se concentra en el proceso real es decir la participación efectiva del colectivo, la reflexión y puesta en marcha de los acuerdos, y no sólo en la elaboración de los documentos.

Un factor clave en el desarrollo del proyecto desde su origen, ha sido el trabajo de los asesores técnicos quienes en la escuela misma y en otros espacios alientan el proceso de transformación y lo acompañan “críticamente” mediante la promoción del diálogo y la reflexión a cerca de las prácticas escolares y pedagógicas vigentes, del proceso que cursa cada escuela, y mediante la identificación de logros y dificultades; estos asesores a su vez participan en un proceso formativo que combina el estudio la práctica y la reelección sobre la experiencia, de tal modo que cada uno construya un estilo de asesora congruente con la misión de la escuela y los propósitos de transformación de la gestión escolar. prestar asesoría a los centros escolares es mucho más que impartir un curso sobre contenidos específicos, por eso se requiere de tiempo suficiente para desarrollar la experiencia y reflexionar sobre la misma; el ritmo acelerado del PEC y sé previsible crecimiento geométrico hace difícil la preparación adecuada de los asesores y dificultará también la asesoría y el seguimiento del proceso en las escuelas. Los cambios profundos requieren de tiempo, procesos formativos que involucren a los asesores, directivos y maestros, además de soportes institucionales; por eso son pese a los políticos reformadores necesariamente lentos y de extensión gradual. Este es uno de los dilemas que enfrentara el PEC en los próximos años de operación y que muy probablemente lo colocara en la siguiente disyuntiva: profundidad del cambio en las escuelas o extensión del universo atendido.

Oportunidades y riesgos

La evaluación del proceso que realmente ocurra en las escuelas involucradas en el PEC debería considerarse como la fuente principal para mejorar su diseño e implementación; en su definición actual este programa incluye una serie de oportunidades para impulsar el cambio educativo, pero también trae consigo una serie de riesgos a los que debe prestarse especial atención con el propósito de evitarlos.

OPORTUNIDADES	RIESGOS
Avanzar en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento “didáctico” de las escuelas que atienden a los sectores más pobres de la población y alentar una alianza social a favor de la escuela, sin sustituir la responsabilidad gubernamental, en la construcción y mantenimiento de las escuelas.	Es reproducir la desigualdad de la oferta educativa, entregando recursos a las escuelas con mejores condiciones institucionales; la “focalización” efectiva del PEC en escuelas urbanas marginadas puede ayudar a evitar este riesgo.
Impulsar procesos de cambio en las escuelas con la participación consciente y convencida del personal docente y directivo, si en los hechos se sostiene la idea de que la elaboración de proyectos escolares es sólo un medio para generar el proceso de cambio.	Fortalecer o validar practicas de simulación, sobre todo si la elaboración de proyectos escolares se convierte en la finalidad principal del programa y si se otorga mayor importancia a los documentos que a los procesos de reflexión y formación.
Utilizar los recursos financieros como apoyo para el cambio de prácticas en el aula en la organización general de la escuela y la relación entre la escuela y la familia de los alumnos	Que los recursos se inviertan en acciones periféricas al aula y a la escuela y conviertan en obras de ornato o adquisición de equipo sin una definición de uso educativo y se fortalezca la convicción presente entre profesores y directivos, de que sin recursos adicionales es imposible emprender acciones para mejorar la práctica educativa y el funcionamiento de la escuela.
Fortalecer el interés de las autoridades para que vuelvan su mirada hacia la escuela como la célula del sistema, y no como el último peldaño de la escalera burocrática a la que se debe apoyar y supervisar, para que mejore continuamente realizando pequeños cambios acumulativos, que aunque no sean espectaculares.	Alentar la simulación y el autoengaño, aunque el programa se difunda espectacularmente.
Formar equipos técnicos de nuevo tipo, en el que sus integrantes sean guías y asesores de directivos y maestros en el proceso de cambio y no solamente como instructores que producen en cascada cursos con contenidos preestablecidos sin considerar las necesidades profesionales concretas de maestros y directivos.	Repetir las características más tradicionales de los asesores técnicos: relación no comprometida con las escuelas, impartición de cursos express como medio único para promover el cambio, revisión de informes y otros documentos como tarea central, impertinencia de la intervención por desconocimiento de la dinámica de cada escuela.

Fuente: SEP

Aprovechar las oportunidades especialmente en escuelas que no han participado en procesos de transformación de la gestión constituye un reto superior la acción profesional comprometida de coordinadores del PEC, asesores, directivos y personal docente; en cambio, los riesgos se derivan tanto de la propia dinámica del programa (tiempo reducido para el desarrollo del proceso, capacitación acelerada del técnico, etc), como de las características y tradiciones escolares y del sistema educativo nacional.

3.3 EVALUACIÓN

En México aún no ha fraguado una cultura de evaluación educativa como la que existe en prácticamente todos los países desarrollados, especialmente los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la que México forma parte, y en muchos otros países en vías de desarrollo, incluyendo bastantes de América Latina. Pero eso no quiere decir que no sé éste trabajando en esa vertiente.

La evaluación educativa en México es una atribución federal que recae en la SEP, pero que también, a través del recién creado Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se comparte con las autoridades estatales. Por otro lado, en los sistemas educativos se practican por lo general dos tipos de evaluaciones, una denominada externa y otra interna. La evaluación externa es la que se asocia a una medición periódica estandarizada (censal o por muestreo) de cómo se están logrando los propósitos pedagógicos consagrados en el currículo, planes y programas de estudio oficiales de los diferentes niveles y modalidades educativos. Estas mediciones son realizadas por una instancia de las autoridades nacionales de educación, o, como ocurre en ciertos países, por un organismo autónomo, de reconocido prestigio en la materia.

La evaluación interna es la que se asocia a una medición periódica por parte de los maestros para valorar el estado de resultados de aprendizaje de su población no homogénea de alumnos en el salón de clase. Son mediciones más de tipo casero que requieren de

instrumentos de fácil aplicación para los maestros, mismos que, además, requieren capacitación específica para ello. Un ejemplo de esta modalidad es la calificación de las tareas que se realizan en casa.

La evaluación externa del nivel básico que se realiza en México desde 1995, está conectada al Sistema del Programa de Carrera Magisterial. En otras palabras, la medición periódica del rendimiento de los alumnos del nivel básico se utiliza como un criterio adicional para la promoción y aumento del ingreso de los profesores de este nivel. En otros países los resultados de la evaluación externa se utilizan para retroalimentar a los actores del sistema educativo con objeto de implantar medidas correctivas o preventivas que abordan problemas del proceso enseñanza-aprendizaje. Lo anterior no quiere decir que México no se haga otro tipo de evaluación. Al nivel básico se hacen estudios de evaluación externa, de corte más tradicional, pero menos frecuentes. Además muchos de los hallazgos de esas evoluciones son documentos de uso interno de la SEP que no se difunde, como se hace en otros países, entre la sociedad en general, y entre los actores educativos, en lo particular.

Ejemplo de estos estudios es el Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria, cuyos resultados agregados en el periodo 1995-1998, se muestra en la siguiente tabla.

**Diagnostico para alumnos de nuevo ingreso a secundaria.
Cifras promedio del universo diagnosticado.**

AREA DE MEDICION	1995	1996	1997	1998
Aptitud para el aprendizaje	47.3	48.7	51.1	52.4
Habilidad verbal	51.2	52.2	54.4	56.0
Terminación de oraciones	57.8	57.7	59.3	61.2
Comprensión de lectura	44.9	46.1	54.8	57.0
Razonamiento abstracto	49.1	48.9	49.9	53.8
Habilidad matemática	41.9	44.9	47.6	48.7
Resolución de problemas aritméticos	45.5	48.3	51.6	52.0
Resolución de problemas geométricos	38.6	42.8	45.9	47.9

Nota: Las cifras corresponden a porcentaje de aciertos.

Fuente: SEP, Subsecretaría de Planeación y Administración, Perfil de la educación en México, 2ª edición corregida, México, 1999.

Como resultado de todos estos esfuerzos de evaluación, a partir de 1995 se trabaja en el establecimiento de normas nacionales para las diversas materias y grados de la educación primaria, lo que equivale a definir los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que se requieren de los alumnos. El énfasis se ha colocado en la medición de habilidades matemáticas y de comprensión de lectura.

La evaluación también representa una necesidad del sistema educativo. Esta es una de las tres funciones que la federalización se reserva para sí (las otras dos son la normatividad currículo y la compensatoria equidad), pero en la que pueden y deben concurrir las entidades federativas. El programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 plantea el diseño de un sistema Nacional de Evaluación Educativa. Dicho sistema buscaría evaluar el aprendizaje de los alumnos, el estado y la operación de las escuelas, así como el desempeño profesional de los docentes. Además, daría seguimiento a las políticas educativas y a las propuestas innovadoras. Si bien la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Evaluación, ha realizado a lo largo de varios años estudios evaluativos del rendimiento escolar de diversos niveles educativos, a partir de muestras de escuelas y alumnos, sus resultados no se han hecho públicos ni han retroalimentado la toma de decisiones. La escasa importancia que se atribuyó durante muchos años a esta área de la secretaría condujo necesariamente a un descuido de la calidad de los instrumentos utilizados y de los análisis efectuados. Esta carencia quizás impidió darnos cuenta durante mucho tiempo de que los alumnos aprenden poco dentro del sistema.

La importancia que se da a la evaluación interna y externa ha cambiado mucho en los últimos años, de manera que ahora se le reconoce su justo lugar dentro del sistema, como un electo indispensable para la formulación de políticas educativas.

Junto con el reconocimiento de la evaluación como instrumento necesario para alcanzar mayor autonomía de los planteles, se vincula con ella el fomento de la participación social en la educación. La sociedad ha estado de una manera u otra siempre presente en la toma de decisiones en materia educativa. No obstante prácticamente no existían los cauces legales mediante los cuales los padres de familia y

otras organizaciones sociales podían expresar su opinión y valoración sobre la operación del sistema y plantearle al mismo sus demandas, con excepción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; el único organismo que hasta 1993 era reconocido como interlocutor válido del personal de la escuela era la Asociación de Padres de Familia, que tenía la prohibición de incidir en “aspectos técnicos administrativos” (artículo 55 de la Ley Federal de Educación de 1993). La nueva Ley General de Educación, prevé la constitución de órganos de participación social, desde la escuela, pasando por el municipio, hasta llegar a los estados. Ello obedece a un creciente convencimiento de que la educación es asunto de toda la sociedad y no sólo del gobierno; hablando en sentido estricto es asunto del Estado. A la vez, responde al reconocimiento de la necesidad de que sean los beneficiarios de la educación los padres de familia y la sociedad en general quienes reciban cuentas del quehacer educativo. Por eso se vincula la participación social con la autonomía de las escuelas: éstas deberían rendir cuentas, en primera instancia, a las comunidades en las que se encuentran ubicadas. A su vez, dichas comunidades deberían participar en la definición y en algunos casos en la ejecución de las mejoras que requieren la escuela.

Podemos considerar que la ausencia de la autonomía-evaluación-participación en el proceder educativo ha conducido a plantearse su necesidad, es necesario reconocer que aún se carece de elementos para que esto se pueda llevar a cabo principalmente la autonomía escolar y la participación social, en políticas educativas específicas. La autonomía escolar empieza a plantearse en el nivel discursivo, la participación social existe, si acaso formalmente se han constituido los órganos respectivos, pero aún no se ha normado su contenido, y se desconoce cómo afrontar la desigualdad en la capacidad de participación y exigencia de dichos órganos en regiones y realidades socioeconómicas distintas.

De especial importancia serán también en el futuro los mecanismos de evaluación que se diseñen y aplique y la manera como el sistema educativo, las autoridades y la sociedad aprendan a aprovechar los resultados de las evaluaciones.

Un sistema que no se evalúa está condenado a no corregir sus desviaciones e ineficiencias. Lentamente se ha avanzado en los

últimos años en la definición de nuevos mecanismos en algunos casos de nuevos indicadores, principalmente del aprendizaje de los alumnos mediante pruebas de conocimiento técnicamente diseñadas y aplicadas. Un sistema completo de evaluación educativa debería comprender otros campos: indicadores de calidad del funcionamiento del sistema (estatal o nacional), indicadores de la calidad de las escuelas como unidades básicas de operación, indicadores de la calidad de los maestros, supervisores, directores. (Martínez Rizo, 1996)³⁷

En muchas escuelas la evaluación tiene mala fama. Cualquier intento serio y riguroso para medir aprendizajes o desempeños de los alumnos recibe de inmediato en algunos círculos académicos fulminantes descalificaciones y se le cubre con adjetivos como “cientificismo”, “eficientismo”, “tecnocracia”, “meritocracia”, etcétera.

En realidad, estas actitudes despectivas se fundan en morales o ideologías falsas que involuntariamente han contribuido al relajamiento de la tarea educativa y a la mediocridad en el desempeño de las escuelas públicas.

Tales críticas parten muchas veces del supuesto de que la educación no se ejerce de manera libre por sus actores, sino que es una actividad alienada, es decir, determinada desde fuera por poderes sociales funestos. Se acude, por ejemplo a la idea de que la educación es controlada por un grupo o clase dominante con el fin de someter, controlar o explorar al resto de la sociedad. Esta visión determinista se alimentó, al menos parcialmente, del viejo esquema marxista que postulaba como único fin de las instituciones de la “sociedad burguesa” reproducir el poder, o la tesis althusseriana del mismo esquema que consideraba a la escuela como un “aparato ideológico del Estado”.

Sin embargo, numerosos estudios de carácter sociológico y psicológico han demostrado que la existencia de ese determinismo es errónea y que en las prácticas educativas a un en las más

³⁷ Vid. Martínez Rizo, Felipe, La calidad de la educación en Aguascalientes: diseño de un sistema de monitoreo, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes /Instituto de Educación de Aguascalientes, 1996.

centralizadas hay márgenes de libertad y de arbitrariedad que quitan sustento a cualquier teoría reproductivista.

La crítica de estas concepciones deterministas, originadas en la sociología de base fenomenológica, ha sido también abundante.

Otras críticas, más extremas, aunque de popularidad creciente, son las provenientes del llamado “posmodernismo”. Éstas críticas apelan a factores intrínsecos para desconocer todo intento de evaluar, pues argumentan que no es posible calificar el conocimiento por la sencilla idea de que todo conocimiento es subjetivo. Hasta el hecho de que $2+2$ sean 4 es una mera convención. En realidad, dicen ellos, no existe la objetividad, ni la razón, ni la ciencia. Como resultado, toda evaluación es una impostura o un ejercicio carente de real significado.

Pero la evolución es un elemento pedagógico. Saber qué ocurre en el aula y cómo avanza el aprendizaje de los alumnos, es una información esencial si se quiere imprimir una dinámica eficaz al proceso de enseñanza; pero la medición del desempeño de los alumnos, de los maestros, de las escuelas y, en general, del sistema escolar, es una vasta cantidad de recursos financieros en el sistema escolar y no debe quedar duda de que está obligado a rendir cuentas sobre el uso de este dinero.³⁸

La preocupación de la sociedad mexicana sobre el desempeño de las escuelas crece. Cada vez hay mayor debate educativo y aumenta el número de voces que se levantan para criticar tal o cual aspecto del funcionamiento escolar. Quizá, atender esta demanda emerge explica la relevancia que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 le concede al tema: “Para saber si avanzamos, se necesita evaluación, seguimiento y rendición de cuentas”, dice uno de sus subtítulos. Este ajuste de hechos no se hará con un solo método; se acudirá a acercamientos diversos y la realizarán las instancias responsables en cada caso. Con ello se pretende crear un Sistema Nacional de Evaluación sólido. El rendimiento de cuentas es un asunto complejo y encierra, al menos, dos compromisos precisos:

- a) Difusión de los resultados de las evaluaciones.
- b) Informar a la sociedad de manera constante sobre los avances en la consecución de los objetivos inscritos en el Programa.

³⁸ Véase: GUEVARA Niebla Gilberto. “Revista Educación 2001” No.79. Pág. 9 México, Diciembre 2001. Pp.9-10

El Instituto Nacional de Evaluación, desde los años 70, la SEP comenzó a realizar actividades de evaluación, con muestras nacionales. En el sexenio 1995-200 se creó un Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se dieron pasos que han sido importantes para establecer las bases de una cultura de la evaluación; es claro que queda mucho por hacer.

Justificación

a) Para un desarrollo nacional pujante es necesario un sistema educativo de elevada calidad.

Ahora bien: un buen sistema de evaluación es necesario para una educación de calidad. Por tanto, la existencia de un sistema de evaluación debe ser una de las prioridades de las políticas educativas de México, para que así el país pueda alcanzar un desarrollo integral.

b) Para que sus resultados sean útiles, la evaluación educativa debe hacerse en forma permanente y con alto nivel.

Ahora bien, desarrollar instrumentos de evaluación acordes con estándares de calidad internacionales, aplicarlos, analizar sus resultados e investigarlos, son tareas muy complejas que llevan años y suponen la existencia de una importante capacidad técnica. Por consiguiente, la evaluación del sistema de educación implica contar con personal especializado, que posea los recursos necesarios y disponga de la estabilidad y continuidad que el trabajo exige.

c) Las consecuencias positivas o negativas de la evaluación educativa pueden ser serias, por lo que los actores implicados, incluyendo la autoridad federal y estatal, así como los maestros, constituyen partes que tienen explicable interés en los resultados.

Ahora bien, si las autoridades educativas son a la vez las responsables de la evaluación, ésta no tendrá independencia para gozar de credibilidad frente a otras partes interesadas, como los legisladores, los padres de familia y la sociedad en general, o las instancias internacionales. El uso de los resultados de las evaluaciones será mayor también, presumiblemente, si provienen de una entidad externa.

Por consiguiente, para que el sistema de evaluación funcione adecuadamente se requiere que sea manejado por una entidad que goce de independencia.

Se proyecta crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al que se encomiende el manejo del sistema nacional de evaluación educativa. Los requerimientos que implica la complejidad de la tarea en particular los relativos a la continuidad de los proyectos y la estabilidad del personal de alto nivel se atenderán mejor en una entidad que se maneje con base en criterios técnicos y no en una en la que lo político pueda inferir.

En cuanto a la necesidad de independencia y credibilidad es clara la ventaja de un organismo cuyo trabajo técnico, sin estar sujeto a la SEP, apoye la labor de la autoridad y ponga a su alcance, y el de otras partes legítimamente interesadas, los elementos necesarios para que se pueda valorar apropiadamente el nivel alcanzado por el sistema educativo nacional y los subsistemas, estatales y otros.

Planteamiento conceptual-técnico

La calidad educativa y sus dimensiones. Un sistema educativo de calidad es aquel que:

- Establece un currículo adecuado a las necesidades de la sociedad en que se ubica, incluyendo las de una mayor productividad del aparato económico, pero también otras fundamentales, en una perspectiva de desarrollo integral y humanista, relacionadas con la democracia política, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo de la ciencia, el cuidado del medio ambiente y la preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural.
- Logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto, y egrese habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos.
- Consigue que el aprendizaje relevante alcanzado por los alumnos sea asimilado por éstos en forma duradera y sea

utilizado para mejorar su desempeño como adultos en los diversos papeles sociales que deberán desempeñar.

- Que, para lograr lo anterior, cuente con recursos humanos y materiales suficientes, y los aproveche de la mejor manera.
- Que considere la desigual situación de los alumnos y sus familias, las comunidades en que viven y las escuelas mismas, ofreciendo apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número.

La educación será la calidad si es relevante, si tiene eficacia interna y externa; si tiene un impacto positivo a largo plazo; si es eficiente en el uso de los recursos; y si busca la equidad. El concepto de calidad es, además, relativo, porque el juicio sobre la calidad depende del punto de referencia que se tome, y dinámico, porque siempre es posible proponer metas más elevadas y cuando se alcanza una hay razón para querer ir adelante.

Conceptualizada de esta manera, la calidad no es un estado sino una tendencia: es una autoexigencia permanente y razonable de superación, que no se puede adquirir del exterior, sino que solamente puede surgir del interior mismo del sistema a mejorar. La calidad del sistema nacional de educación se logrará en cada escuela y cada aula, o no se logrará.

Y para que sea posible ese proceso de superación constante es indispensable contar con un buen sistema de evaluación, de carácter permanente, gracias al cual las autoridades y los autores del sistema escolar vigilen el estado en que se encuentra la calidad educativa y puedan observarla permanentemente para actuar en consecuencia.

Las variables que influyen en la calidad educativa

La evaluación educativa no es un fin en sí misma; es un medio para mejorar la enseñanza. Ahora bien, para propósitos de mejoramiento la descripción de un sistema educativo no es suficiente, se necesitan acercamientos explicativos, estudios que se acerquen a las causas de la situación descrita. La detección de los factores del rendimiento

escolar, la valoración del peso de cada uno, y el conocimiento de su modus operandi y de la forma en que interactúa con los demás, permitirán que quienes toman las decisiones cuenten con bases sólidas para diseñar estrategias de mejoramiento. En la actualidad se reconoce la importancia tanto de los factores de la demanda educativa los que corresponden a los alumnos, sus familias y el medio social en que se refieren a la escuela, incluyendo currículo, materiales, maestros, prácticas pedagógicas, etcétera.

El estudio de los factores que tienen influencia en la calidad educativa puede hacerse en el marco de investigaciones que no sean de carácter evaluativo. Es razonable también, con todo, que los trabajos de evaluación incluyan estudios sobre variables clave, tanto del lado de la demanda educativa como, principalmente, del lado de la oferta, para complementar el enfoque descriptivo de la evaluación con acercamientos explicativos.

El universo a cubrir

Existen ya mecanismos para la evaluación de la educación superior que tienen suficiente independencia de la SEP. Es en relación con los niveles educativos previos donde la necesidad de un organismo técnicamente autónomo es clara. Por ello el INEE atenderá principalmente lo relativo a la educación básica. En cuanto a la educación media superior, las actividades del INEE la incluirán también en principio, si bien por un tiempo la atención se centrará en la básica. Los mecanismos de evaluación deberán ser diseñados de manera que tengan en cuenta todos los aspectos y elementos de dicho nivel educativo, manejando el concepto de ciclos, para que en un año se apliquen pruebas más amplias de una materia o área, junto con instrumentos de menor extensión de otras; al año siguiente se pone el énfasis en otra materia, y así sucesivamente. Ciclos semejantes pueden diseñarse para evaluar muestras de alumnos de los diversos grados periódicamente y, con la regularidad que se juzgue conveniente incluya a todos los alumnos.

Los aspectos del sistema de educación que el INEE deberá considerar para su planeación a mediano plazo son:

- Todos los grados de preescolar, primaria y secundaria; luego de educación media.

- Todas las áreas o asignaturas del currículo: matemáticas, español, ciencia, etcétera.
- Los aspectos cognoscitivos, pero también los afectivos y psicomotores, y todos los niveles de complejidad, con especial atención en los más elevados, sin limitarse a la memorización, sino incluyendo la capacidad de razonamiento y aplicación.
- Todas las entidades de la República, incluyendo zonas urbanas y rurales, del norte, centro o sur, indígenas, etcétera.
- Todas las modalidades del servicio: presencial o a distancia, escuelas públicas y privadas, matutinas y vespertinas, etcétera.

Componentes del sistema de evaluación.

El subsistema de indicadores

Proporcionará información sobre el estado y la evolución del sistema educativo mediante un conjunto de indicadores que cubran todas las dimensiones del concepto de calidad y todos los niveles y componentes del sistema, presentándolos de manera sintética y continuada para que puedan hacerse análisis longitudinales, y en forma congruente con los sistemas internacionales, para que también puedan efectuarse comparaciones con otros países.

Se partirá la información que recogen instancias como la DGPPP de la SEP y sus contrapartes en las entidades federativas, así como el INEGI, el CONAPO, etcétera. El Instituto elaborará los indicadores pertinentes y, en caso de que no exista información para la construcción de ciertos indicadores y de que las instancias mencionadas no puedan proporcionarla, podrá obtenerla directamente. Podrá también monitorear los procesos de obtención de información realizados por las dependencias de la SEP, a fin de sugerir formas de mejorarlos. Con los frutos del trabajo de los dos subsistemas siguientes, el INEE aportará los elementos fundamentales sobre los resultados del aprendizaje y sobre procesos que tienen lugar en las escuelas.

En el marco de respeto del papel de la SEP, y en una perspectiva de apoyo, el trabajo del INEE relativo a indicadores se substituirá al de la Dirección General de Programación Planeación y Presupuestos

(DGPPP), sino que lo enriquecerá, aportando el complemento de una perspectiva cualitativa fundamental, que tenga en cuenta dimensiones básicas de la calidad que los indicadores habituales no incluyen.

El subsistema de pruebas

Tendrá como objetivo elaborar instrumentos de evaluación del aprendizaje, aplicarlos y analizar e interpretar los resultados. Las dimensiones de la tarea se evidencian si se piensa que se requerirán instrumentos que cubran las diversas áreas del currículo: que consideren toda la gama de niveles de dominio y no sólo los más elementales; que cubran todos los grados de la educación básica, aplicándose a millones de alumnos de todas las regiones del país, que representen al universo, en forma casi simultánea; que su aplicación se repita anualmente, en ciclos por definir; y que se apliquen también (las mismas pruebas u otras ad hoc) a adultos, ya que la educación destinada a ellos es parte del sistema educativo.

El trabajo del Instituto no cubrirá todos los aspectos mencionados en forma completa cada año, y menos desde el principio. La complejidad técnica del asunto hace que ni siquiera los países más ricos tengan cobertura anual de ese tipo, por lo que deberán definirse periodos multianuales a lo largo de los cuales se cubran los diversos aspectos (áreas del currículo y grados especialmente) en forma planificada y cíclica.

El subsistema de evaluación de escuelas

Apoyará a las autoridades en la evaluación de las escuelas como organizaciones singulares, para lo cual diseñará modelos de autoevaluación de planes y sistemas de evaluación y monitoreo externos complementarios. Se podrá incluir el desarrollo de instrumentos para apoyar la evaluación de habilidades, conocimientos, actitudes, valores y desempeño del personal docente, personal de apoyo y de quienes realicen funciones de dirección y supervisión en el sistema de educación básica. Un sistema de evaluación debe comprender un componente de este tipo, del que se deriva información para generar indicadores de proceso.

La integración del sistema de evaluación

Los tres subsistemas se integrarán en un todo articulado que constituirá el sistema nacional de evaluación educativa, que deberá proporcionar a las autoridades y demás partes legítimamente interesadas, y a la sociedad en general, una información sobre la calidad del sistema educativo nacional que sea una base sólida para la toma de decisiones. Por ello la información deberá reunir las siguientes características:

- Validez y confiabilidad.
- Cobertura de los aspectos fundamentales del sistema.
- Cobertura de todas las dimensiones de calidad.
- Presentación clara y facilidad de interpretación.
- Comparabilidad al interior del sistema nacional y en el plano internacional.
- Comparabilidad a lo largo del tiempo.

Marco jurídico de la evaluación.

La creación de un organismo técnicamente autónomo para la evaluación no implica la pérdida de facultades que la Ley asigna a la autoridad educativa. La responsabilidad de evaluar no puede recaer en una instancia diferente de la que tiene la facultad de definir el currículo, pero nada exige que la recolección de información sobre el aprendizaje y otros aspectos susceptibles de evaluación deba ser realizada por la misma autoridad. Tareas técnicas como las siguientes puedan ser efectuadas por instancias independientes, o diseñar los instrumentos necesarios para recabar la información empírica, asegurando su validez y confiabilidad; aplicarlos en forma que asegure la calidad de la información obtenida; sistematizar los datos así recopilados y analizarlos de manera que puedan servir de base para la toma de decisiones; haber comparaciones transversales y longitudinales, nacionales o internacionales; realizar investigaciones orientadas a entender las causas de las tendencias y diferencias que se encuentren.

El INEE realizará esas tareas técnicas, entregando los resultados a las autoridades y difundíéndolos en beneficio de los padres de familia y la sociedad. El juicio valorativo que, comparando datos empíricos con parámetros normativos, establece lo que está bien y lo que está mal, no corresponderá al Instituto sino a la autoridad que definirá los objetivos educativos, cuyo logro será posible valorar gracias a la información empírica obtenida.

Debe precisarse que la evaluación de que se trata es la evaluación del sistema educativo nacional o, en su caso, de los sistemas estatales, y no de los alumnos y los maestros en lo individual. La evaluación del sistema nacional y los subsistemas, estatales u otros, implicará, como se ha dicho, la obtención de datos sobre los niveles promedio de aprendizaje de los alumnos y, eventualmente, sobre otros aspectos de alumnos y maestros, datos que se podrán obtener de todo el universo o, por lo general, de muestras representativas.

La información así obtenida no deberá utilizarse para evaluar individuos, sino únicamente será una muestra para la evaluación del sistema nacional, de subsistemas estatales u otros, como las escuelas del medio urbano vs. Rural, etcétera. Con las debidas precauciones, y con los elementos del tercer componente del sistema, podrá llegarse hasta la evaluación de escuelas.

Para precisar la relación entre las autoridades educativas y el INEE, y para que sus funciones se articulen en un sistema nacional de evaluación educativa, será necesario que la SEP precise las normas generales de la Ley General de Educación, mediante una evaluación del sistema educativo con la que deberán ser congruentes las funciones del INEE.

La Política Nacional de Evaluación del Sistema Educativo deberá contener lineamientos precisos, para asegurar que la actividad del INEE tenga consecuencias positivas para la calidad educativa, evitando comparaciones injustas de las que puedan derivarse inequidades en los apoyos financieros, efectos indeseables en la opinión pública o en los maestros, así como la posible tendencia a concentrarse en la preparación inmediata de sus alumnos para las pruebas.

Los rasgos básicos del INEE

Una base conceptual rica: la estructura y la operación del INEE deberá partir de un concepto multidimensional de calidad, que incluya las dimensiones de relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad.

Una cobertura completa: en una perspectiva de mediano y largo plazo, los tres subsistemas del INEE deberá cubrir todos los niveles y grados de la educación básica, todas las entidades de la República, todas las modalidades y variantes de la oferta de servicios, todas las áreas del currículo y todos los niveles de dominio.

Una función técnica: reconociendo la responsabilidad esencial de la autoridad educativa federal, y la de las entidades de la República, en lo relativo a la evaluación del sistema educativo nacional y los subsistemas estatales, el INEE desempeñará una función de naturaleza técnica, como apoyo a las autoridades y a la sociedad.

Una función evaluativa: en sentido estricto, en la medida en que así lo estipule la Política Nacional de Evaluación, especialmente en lo relativo a comparaciones transversales y longitudinales, nacionales e internacionales. Una función de investigación: para que puedan hacer su tarea evaluativa con los mejores niveles de calidad, el INEE deberá tener una importante función de investigación, tanto para el avance de la tolerancia y metodología de evaluación, como para aportar elementos para la explicación de los hallazgos del trabajo evaluativo.

Una función de capacitación: dada la importancia de que es todas las entidades del país haya personal calificado para la realización de actividades de evaluación propias y para la interpretación y utilización de las evaluaciones nacionales, el INEE deberá desarrollar actividades de formación y capacitación en diversos niveles.

Una función de difusión: el trabajo del INEE deberá incluir una importante actividad de comunicación, en dirección tanto de los poderes legislativo y judicial, además del ejecutivo, como de los maestros, los padres de familia y la sociedad, incluyendo a los medios

masivos de comunicación, para fomentar el desarrollo de una cultura de evaluación.

Una base institucional apropiada: el INEE deberá tener una estructura adecuada, que asegure:

- Su autonomía en relación con el ejecutivo y cualquier instancia externa.
- Su definición como institución técnica y académica.
- Órganos de dirección con participación equilibrada de autoridades, especialistas y representantes de la sociedad.
- Directivos y personal profesional de base, seleccionado con base en criterios estrictamente académicos y técnicos.

Las orientaciones generales

La ausencia de una cultura de evaluación trae como resultado una inadecuada comprensión de los propósitos de la evaluación y de su potencial para propiciar el mejoramiento de las escuelas, en beneficio de los alumnos y también de los maestros. Ello, a su vez, suele provocar un rechazo de todo lo relacionado con una actividad que se percibe amenazante y que, si se hace mal, de sustento a dicha percepción. Por ello es importante que el INEE tenga claro el sentido educativo y constructivo de su misión, que se define como sigue:

En el desarrollo de sus funciones, el Instituto buscará siempre el mejoramiento integral de la educación mexicana, mediante una contribución específica, en el marco de las grandes orientaciones que señalan la Constitución y la Ley General de Educación. En particular, el Instituto se regirá por las siguientes orientaciones generales:

- a) Buscará alcanzar, la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo en particular la confiabilidad y validez, en todas sus dimensiones.
- b) Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación.
- c) Devolverá la información, procesada, a quienes contribuyeron a su generación.
- d) Reconocerá la importancia de la función evaluativa de centros escolares, zonas de supervisión y autoridades locales,

orientando su trabajo a complementar, apoyar y alimentar la realización de esta función.

- e) Salvo que el propósito de un proyecto específico de evaluación establezca claramente lo contrario, los resultados de las evaluaciones realizadas por el Instituto no serán utilizadas para tomar decisiones sobre individuos. Su propósito siempre será el de retroalimentar al sistema o subsistema educativo en cuestión para que mejore su operación y sus resultados.
- f) Las evaluaciones que realice el Instituto no podrán ser utilizadas con fines punitivos. Se emplearán para estimular personas o instituciones y para apoyarlas, no para castigarlas o dañarlas.
- g) El Instituto tendrá en cuenta las circunstancias que puedan afectar a personas, escuelas o subsistemas, evitando comparaciones que no consideren tales posibles diferencias y teniendo siempre presente el principio de búsqueda de la equidad en el análisis de resultados de la evaluación.
- h) El Instituto procurará que en todas sus líneas de actividad exista un área de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo.
- i) El Instituto tratará siempre de realizar sus funciones con la mayor eficiencia posible, evitando el desperdicio de tiempo y recursos.
- j) El Instituto procurará que los resultados de sus evaluaciones se puedan comparar en el tiempo,
- k) El Instituto se esforzará por participar en todos los esfuerzos pertinentes de evaluación internacional.

Conclusión

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

- Será un organismo público, cuya personalidad jurídica, estructurada orgánica y de gobierno, su personal y sus principios de operación deberán asegurarle un amplio margen de autonomía técnica, que asegure su credibilidad y legitimidad.
- Será una institución de carácter académico y técnico, con un trabajo de alto nivel centrado en la medición del aprendizaje de los alumnos del sistema nacional de educación. A partir de ello, y de las actividades complementarias de evaluación de escuelas y

de investigación de factores asociados con el rendimiento escolar, podrá construirse un sistema de indicadores de calidad que cubran de manera completa y consistente la realidad educativa, como elemento de primera importancia para el diseño y la ejecución de políticas que hagan posibles procesos de mejoramiento sostenido de la calidad de las escuelas.

- Con plena conciencia de la relación que existe entre currículo y evaluación, tendrá como referente básico para su trabajo los planes y programas de estudio, buscando que los sistemas de evaluación que desarrolle contribuyan a centrar la atención de los maestros en los objetivos fundamentales de mayor nivel, y apoyando a la autoridad educativa para evitar que se enseñe en función del examen, o que pruebas de bajo nivel, desarrolladas por su mayor sencillez, se transformen en el currículo real.
- Reconociendo el papel fundamental de las autoridades educativas federal y de las entidades en lo relativo a evaluación, colaborará estrechamente con ellas, aportando los elementos derivados de las mediciones que realice, y encargándose directamente de algunos aspectos directamente evaluativos, de común acuerdo con dichas autoridades.
- Sabiendo que la evaluación educativa es un esfuerzo cooperativo, tratará de mantener relaciones productivas con universidades, centros de investigación y otras instituciones con propósitos similares a los suyos, tanto en el país como en el extranjero, buscando reforzarse mutuamente y formar una masa crítica de personal de alta calificación en este campo especializado del quehacer académico.
- Y, entendiendo que la evaluación debe servir al mejoramiento de la educación, para lo que se requiere de la participación de toda la sociedad, realizará su labor atendiendo a los lineamientos de las orientaciones evaluativas mencionadas, prestando atención a la dimensión de equidad y esforzándose siempre, junto con las autoridades educativas, por hacer comprender a los demás actores sociales, en especial a los maestros y a los padres de familia, el sentido constructivo de la evaluación.³⁹

³⁹ MARTINEZ Rizo Felipe. El Instituto Nacional de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pág.14-20. México, DF. Diciembre, 2001.

Puntos de vista acerca del Nuevo Instituto de evaluación

Con la creación del Instituto de evaluación de la Educación, el presidente Vicente Fox precisó que se inicia una nueva etapa del ejercicio gubernamental, pues éste formará parte de la apertura de la información del gobierno federal a la sociedad mexicana. El plan de Fox es que antes de concluir este año quede integrado este organismo independiente del Estado.

Propósitos de la evaluación

Para la investigadora Guillermina Waldegg, la evaluación ha tenido varios propósitos. Algunos son legítimos y explícitos, otros no tan legítimos y, generalmente, encubiertos.

Entre los fines legítimos de la evaluación señala:

- La comprobación de los aprendizajes de los alumnos y la identificación de dificultades o de concepciones inexactas.
- La certificación de los saberes y habilidades, con fines de promoción, admisión a un ciclo superior, o habilidades para el ejercicio de un oficio o una profesión.
- La detección de problemas asociados a políticas curriculares, de formación o de práctica docente, que requieran modificación.

Entre los fines no declarados de la evaluación están:

- El control (por medio del castigo) de alumnos, padres, maestros o directivos, según sea el caso.
- La selección en función de intereses no académicos.

Ciertamente, dice, la referencia negativa de la evaluación está anclada en prácticas de control y selección, que han favorecido el establecimiento de cotos de poder en todas las escalas, confundiendo y pervirtiendo el significado y los fines de la educación. “La evaluación se usa para justificar desigualdades e inequidades, mantener

sometimientos, institucionalizar una presión oculta, y para responsabilizar a alumnos, padres o maestros del fracaso”⁴⁰, advierte.

La investigadora puntualiza sobre los propósitos de la evaluación y señala que a estos se ha agregado uno más, vinculado a los modelos democráticos neoliberales, que apela a la rendición de cuentas que se supone que una institución (pública o privada) debe a su “clientela”.

Este nuevo uso explícito de la evaluación pretende reunir, por la vía de la puesta en evidencia de los logros de la educación propósitos legítimos de la evaluación.

En este sentido, dice Waldegg, los métodos de la evaluación son consustanciales a sus propósitos. “Si apelamos a la escuela como la institución encargada de la transmisión de los conocimientos que la sociedad ha determinado como su herencia cultural, no cabe duda que la organización escolar debe estar articulada alrededor de la promoción de los aprendizajes”. Agregar que la evaluación es, desde esta perspectiva, un componente más del proceso. Es una oportunidad para que tanto el alumno como el maestro aprendan, pues permite al alumno poner a prueba sus saberes y modificarlos en el caso de que no se corresponda con los saberes instituidos, y al maestro le da la oportunidad de darse cuenta de qué es lo que sus alumnos saben y entienden, cómo lo saben, cuáles son sus conocimientos previos y si éstos se modifican a lo largo del curso escolar. Tal es lo que los expertos llaman la evaluación formativa.

Los enfoques didácticos actuales, que claman por un aprendizaje significativo, no memorístico ni enciclopédico, proponen que las evaluaciones reproduzcan las situaciones de aprendizaje que el alumno enfrenta cotidianamente en el aula, es decir, el tipo de problemas que se presentan en la evaluación y las condiciones en las que se resuelven deben ser lo más parecido posible a lo que el alumno está habituado a realizar en el salón de clase. Por lo tanto, “no se excluye que el alumno consulte libros o notas de clase, que utilice libremente la calculadora o la computadora, o que recurra al trabajo en equipo. La lógica es simple: no se trata de verificar que el alumno es

⁴⁰ Vid. CAMACHO, Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pp.21-35

capaz de reproducir un contenido previamente memorizado, sino de comprobar que puede razonar y utilizar los conocimientos y la información en situaciones que le son novedosas (que es como se define el aprendizaje desde la óptica de la didáctica actual)”⁴¹.

José Manuel Álvarez Manilla. Director del Instituto de Evaluación a Gran Escala, señala que la evaluación en México es un proceso descontrolado intervienen criterios que no son estándares derivados de factores relacionados con el aprendizaje y que no repercuten sobre la valoración, como evaluar la puntualidad, asistencia, el cumplimiento de órdenes y trabajos, los que constituyen una inflación de la calificación que no refleja los aprendizajes.

Para el diputado Oscar Ochoa Patrón, secretario de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, el problema es que no hay evaluación, “para el sistema educativo es necesario crear el Instituto Nacional de Evaluación. En México, se realizan planes y programas pero no se evalúa; se deben fijar lineamientos generales o que las autoridades educativas locales los realicen. La Ley General de Educación hace referencia a la calidad, planeación y evaluación del sistema educativo, pero en realidad no ha habido interés de la evaluación cualitativa, pues se da mayor importancia a la cuestión estadística” y agrega: “La educación en México no tiene prioridad, los que estamos dentro no la vemos con pasión y determinación; considero que ha habido apatía por parte de las autoridades, espero que quienes están ahora al frente realmente le impriman ganas y responsabilidad para salir adelante”⁴².

Evaluación y aprendizaje

Guillermina Waldegg, expresa que los usos no lícitos de la evaluación han promovido prácticas de simulación y complicidades que hacen desconfianza de sus resultados. Ciertamente, dice, hay indicios de que los aprendizajes logrados no son los deseados; sin embargo, también es cierto que no siempre se han hecho explícitos cuáles son estos

⁴¹ Vid. CAMACHO, Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pp.21-35

⁴² Ídem.

aprendizajes deseados. Prácticamente todos los planes y programas de estudio actuales, en todos los niveles escolares y en casi todos los países del mundo, ponen el énfasis en el desarrollo de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para resolver situaciones de la vida de un ciudadano libre y responsable, en contraposición con los modelos tradicionales que dan prioridad a los aprendizajes acumulativos y memorísticos. Sin embargo, estos mismos programas proponen evaluaciones que buscan examinar contenidos, en el mejor de los casos, memorizados.

Regularmente los resultados son, en la mayoría de las situaciones, una evidencia de la falta de correspondencia entre lo que decimos que enseñamos y lo que preguntamos en los exámenes de conocimiento.

Por su parte, Ochoa Patrón advierte del bajo nivel educativo y señala que el TIMSS lo demostró. “A muchos no nos tomó por sorpresa la noticia porque vemos que en México los alumnos y los jóvenes no tienen un nivel educativo que corresponda a su edad”.⁴³

El papel de la sociedad en la evaluación

Bajo la nueva visión de evaluar para rendir cuentas. Waldegg puntualiza para rendir cuentas, Waldegg puntualiza que el mecanismo se vuelve no sólo útil sino indispensable; sin embargo, estos usos suponen una evaluación totalmente libre de sospecha.

Sólo cuando se han logrado denunciar los manejos indebidos y cuando la evaluación responde a fines honestos, se puede acudir a ella como un elemento para la valoración del desempeño de los centros escolares.

“La escuela debe ser juzgada a través del logro de su función principal: el aprendizaje de sus alumnos.

Si no tenemos los medios confiables para medir estos aprendizajes, la valoración del desempeño de la escuela queda también en entredicho”, señala.

Álvarez Manilla anota que con la creación del Instituto NACIONAL DE Evaluación Educativa (INEE), se da el primer paso para comenzar a

⁴³ Vid. CAMACHO, Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pp.21-35

actuar, porque dice, se debe recordar el control rígido que gobiernos anteriores ejercieron sobre el currículum, medios y materiales de enseñanza como el libro de texto, además de todos los aspectos asociados a los medios y la formación de profesores a través de la Normal Superior, “Cuando inicio el proceso de federalización, que es la entrega de recursos a los estados, éstos debieron asumir el manejo de sus propios procesos; entonces se creó un vacío respecto de los resultados, por ejemplo, cómo saber cuanto rinde el costo en educación en el estado A respecto del estado B, es algo que no se ha hecho o si es así, no lo conocemos. La creación de este organismo podría ser una forma para saber en qué se está rindiendo además de conocer los aspectos que se deben mejorar.

Un instituto de evaluación independiente del Estado

“Los países que han resuelto el problema de la evaluación, mediante el énfasis en los fines constructivos de ésta, lo han hecho en instituciones dedicadas exclusivamente a ello, cuyas actividades están cimentadas sobre la investigación educativa, preparadas y regidas con las normas y el rigor correspondiente a una actividad preponderantemente académica. Que estos organismos sean independientes de las agencias gubernamentales, depende de la confianza y credibilidad que tienen los ciudadanos del país en sus instituciones, señala Waldegg.

Y agrega: “Pensar en un Instituto Nacional de Evaluación, como una Instancia con autonomía, al estilo de una Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o un Instituto Federal Electoral (IFE), puede ayudar a restablecer la confianza en las prácticas de evaluación, sin necesidad de luchar frontalmente contra los vicios que la aquejan, de la misma manera que estos organismos han trabajado constructivamente a favor de la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos y ciudadanos, sin convertirse en instancias punitivas. Nuestra experiencia en ese sentido es prometedora y vale la pena probarla nuevamente en el campo educativo”.⁴⁴

⁴⁴ Vid. CAMACHO, Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pp.21-35

Ochoa Patrón considera un acierto a la iniciativa de crear el INEE, sin embargo, argumenta que ya debería estar formado, “en el presupuesto del año pasado ya estaba considerado y traía su propia partida, pero aún no está constituido. Tanto el Presidente como el Secretario de Educación deben apresurar su creación. En general, los integrantes de la Comisión de Educación de la Cámara vemos que hay voluntad para que inicie funciones este mismo año; la idea es que opere de manera independiente con personal que conozca y esté preparada para detectar deficiencias y ayude a tomar medidas y no sólo en educación sino también en materia política.

Respecto del funcionamiento del organismo, Waldegg advierte que debe operar bajo estrictas normas académicas, se deben enfatizar el rigor y los criterios técnicos internacionales pero, al mismo tiempo, desarrollar métodos propios, ajustados a las condiciones particulares de las distintas realidades culturales del país. Esto no implica caer en un relativismo complaciente, aclara, sino, por el contrario, ponderar las capacidades y oportunidades de cada centro escolar para impulsar su desarrollo.

Álvarez Manilla considera que el INEE debe tener una serie de requisitos para su buen funcionamiento, uno de ellos ha de ser el establecimiento de estándares nacionales que los estudiantes deben alcanzar a nivel nacional. Otro aspecto que considera es la necesidad de desarrollar los instrumentos válidos, confiables y estandarizados para que no sean inequitativos con los diferentes grupos de la población además de haber mecanismos de aplicación, este tema aún no se aclara. Álvarez Manilla cuestiona sobre quién los aplicaría y si se crease una burocracia a los estados se encargarían de hacerlo. “Es importante informar de los resultados a escuelas, profesores, sociedad en general y sistemas educativos estatales. Hay que dotar a los docentes de los instrumentos necesarios para que mejoren su propia labor, es decir, hay que ayudarlos para que a su vez apoyen a los alumnos”, señala.

El diputado Ochoa Patrón considera que el INEE debe operar a partir del supuesto de que la educación en todos sus niveles ha de ser una prioridad, que se deben puntualizar estándares nacionales de educación. El INEE debe funcionar con propuestas claras para tener un sistema educativo actualizado, competente y responsable; trabajar

y responder a las necesidades propias del país, del Artículo 3º Constitucional y de la Ley General de Educación, además debe funcionar de manera independiente, bajo todos los principios rectores de legalidad, independencia, certeza. Objetividad, todo ello para cumplir la principal misión que es llevar a cabo la tarea de educar a la sociedad”, advierte.

Promover la cultura de la evaluación

“No podemos, por decreto, elevar a la categoría de confiable una práctica que ha sido largamente desprestigiada. Solamente a través de un trabajo sistemático de largo alcance, con criterios estrictos y objetivos, que muestren que no hay intenciones ocultas ni posibles intersticios de corrupción, podremos devolver a la evaluación un estatus honorables”.

Mientras esto no ocurra, la sombra de la sospecha seguirá persiguiendo a la evaluación, advierte Waldegg.

Álvarez Manilla considera que en México no hay una cultura de la evaluación porque siempre ha tenido un carácter de amenaza política para el gobierno, y señala: “Ahí tenemos el caso del TIMSS, esconder los resultados, no informar y no hacer nada simplemente sirvió para guardar una imagen de eficiencia gubernamental. Según, una raíz más profunda, y el TIMSS lo demostró, es que en Matemáticas y el Español ha sido el talón de Aquiles con lo anterior se demuestra que hay un cierto rechazo a lo cuantitativo y además de que se le otorga el carácter de tecnocrático.

“El aspecto punitivo que ha tenido la evaluación, más allá de un instrumento de mejoramiento, ha sido de fiscalización. Otro de los puntos es la deficiencia en la preparación de los profesores respecto de las técnicas básicas de evaluación”.⁴⁵

Hasta hace unos años, señala, la sociedad no había hecho conciencia de que tenía una gran responsabilidad para exigir resultados lo que

⁴⁵ Vid. CAMACHO, Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pp.21-35

está relacionado con la educación del público. “Actualmente es importante destacar el papel de las ONGS que han presionado para que se resuelva el problema; el anuncio del presidente Fox de crear un Instituto Nacional de Evaluación en parte se debe a ello.

“Otro aspecto no menos importante se refiere a la disparidad entre, nuestro país y Estados Unidos, por ejemplo, allá en su plantilla de personal el 80% está calificado para la medición, en México, los psicometristas se cuentan con la mano, en las universidades no hay programas que aborden el aspecto de la evaluación de los aprendizajes, y eso revela una deficiencia grave”, advierte

La evaluación y el sindicato

La confrontación entre el sector sindical y el gobierno la vemos en los plañones y marchas, señala Álvarez Manilla, sin embargo, persiste una falla fundamental: la evaluación se ha considerado como punitiva para el magisterio, dirigida a descalificar sus actuaciones. “Hay que reconocer la relación entre docente y evaluación, por un lado es como una cascada con aspectos que deterioran su papel social; hay otro tipo de evaluación mínima para los maestros y es evaluar durante el proceso, esta forma sería, claro, sin fines punitivos además de que le permitiría al maestro hacer un seguimiento como un marcaje personal de cada alumno e identificar a los estudiantes con problemas de aprovechamiento para actuar en tiempo real respecto de ello, ahora bien, otro de los problemas es que a los maestros nunca se les ha profesionalizado para la evaluación y aplicación de instrumentos adecuados.

“El SNTE debe saber que estamos en otro México, señala Ochoa Patrón, debe establecer mecanismos eficaces de participación sindical donde el maestro se sienta como antes: un apóstol de la educación, que asuma el compromiso para la causa de una nación justa y se eleve esa calidad educativa que tanto buscamos y anhelamos.

Desgraciadamente, las conquistas sindicales negativas han acabado con la enseñanza de la educación básica: en México se trabaja la mitad de lo que otros países le dedican a la educación. El primer paso

para dar es comprometernos con la enseñanza, es decir, tomarla con responsabilidad.

“Las cifras que se dan a conocer en los informes presidenciales y la misma SEP lo único que representan son sólo cifras, las autoridades tratan de salir adelante y sacar su trabajo con el presupuesto que les aprueba la Cámara de Diputados, no tiene responsabilidad de qué planes y programas son efectivos, no toman en cuenta al alumno y maestro responsable, porque hay muchos docentes que están encantados con el actual sistema educativo, pues cuando tienen dos o tres plazas no hacen nada. Pero hay muchos profesores que les reconozco su iniciativa, su ahínco. La educación no se resuelve con dinero sino con ganas. Con la creación del INEE, la SEP y el SNTE deben asumir su papel; que el sindicato se dedique a lo suyo y que con el Instituto las funciones sean articuladas con cada instancia y entidad federativa para que en corto plazo logremos avanzar y fortalecer el sistema hasta lograr una cultura de la evaluación”.

La postura de Coparmex

“Hay que tomar en cuenta la calidad educativa y no fijarse únicamente en factores cuantitativos. Cierto que de 1970 a 2000 pasamos de cuarto año de primaria a 7.5 años, pero la calidad sigue siendo una interrogante que no se ha resuelto. La SEP, durante los últimos años, ha conducido evaluaciones cuyos resultados han dado a conocer en forma global y que no satisfacen la credibilidad de los ciudadanos mexicanos. Por su parte, la Ley General de Educación previene que se debe evaluar, pero no entra en detalle de cómo hacerlo.

“La calidad de la educación es un concepto que tomamos del campo industrial, y en este campo la calidad se define como el cumplimiento de los requerimientos del cliente.

Es decir, es un destinatario del producto o servicio, que exige ciertas condiciones de tiempo y forma para aceptarlo y pagar el precio de mercado; en la industria nos queda muy claro quiénes son los clientes y cuál es la calidad por la que luchamos.

Sin embargo, en la educación, el destinatario del servicio educativo no está claro quién es, ni tampoco aparecen con claridad los criterios de evaluación (que quieren los destinatarios).

“Si nos circunscribimos a la educación básica, que probablemente sea la primera área que cubra el INEE, tenemos que convenir que los destinatarios del proceso educativo son los padres de familia. Corresponde a ellos en primer lugar el derecho y la responsabilidad de educar a sus hijos y no obstante lo delegan en la escuela, exigiendo ciertas condiciones que llamamos calidad.

“Sin embargo, a medida que el niño crece y madura, él mismo se convierte en destinatario, exigiendo niveles de educación que se antojan más claros en preparatoria y en la universidad. Bien conocida es la resistencia de los estudiantes, a que las instituciones de educación superior envíen calificaciones a los padres de familia; ellos son ahora los destinatarios finales y se oponen a rendir cuentas a sus progenitores, por más que éstos paguen las cuotas que la universidad haya fijado.

“La calidad no se asimila a las calificaciones de las distintas asignaturas. La escuela básica debe formar a los educandos y la formación no se cristaliza necesariamente en las notas de fin de semestre o de año escolar. El INEE tendrá que tomar la experiencia de otros países, con los distintos criterios que sirvan de base en la evaluación. Todos sabemos, por ejemplo, que en Estados Unidos están hondamente preocupados porque los resultados del Scholastic Aptitude Test (SAT) han descendido en lugar de mejorar como era de esperarse; el SAT no incluye todos los criterios de evaluación pero ciertamente es una medida que les preocupa.

“Pues bien, para definir criterios, establecer procedimientos, capacitar evaluadores, dar a conocer los resultados de las evaluaciones, fijar nuevas metas y planificación educativa, estará el INEE, que seguramente en 2002 iniciará funciones. Quizás el punto medular escriba en la ciudadanización que se propone del INEE. Se quiere una entidad con base en el éxito obtenido en el IFE e inclusive se ha habla en términos de un IFE Educativo.

La ciudadanización del INEE

“Se quiere que los ciudadanos manejen el INEE con independencia total de la SEP y del SNTE, pues se pretende la mayor objetividad posible y porque se trata de prescindir de influencias políticas, además de que busca la credibilidad. En la medida en que efectivamente se garantice la independencia y la autonomía del INEE, se asegurará su permanencia y éxito en el tiempo. Los países avanzados tienen el equivalente de un INEE independiente y autónomo que evalúa y que da a conocer los resultados a la sociedad.

“Este último punto es de suma importancia; la sociedad tiene el derecho de saber cuáles son las mejores escuelas, qué tanto han avanzado una respecto a otras, cuáles sobresalen y cuáles son las rezagadas. Que esto conlleva problemas políticos, es indiscutible, pero el bien de la nación está muy por encima de los intereses particulares. “La educación de calidad, es la condición sine qua non del progreso del país y hacia ello tienden el nuevo proyecto del INEE. Dado que la Ley General de Educación ya previene evaluar, probablemente no haya necesidad de llevar el asunto al Congreso, lo cual no excluye el que se vislumbren dificultades son el Sindicato y aún con algunos funcionarios de la Secretaría de Educación que se resistan al cambio.”⁴⁶

México hacia una cultura de la evaluación

“Para evaluar la calidad de la educación no sólo las metodologías que se utilizan, también hay que tomar como referencia aspectos como la calidad de la enseñanza, planes de estudio, profesores, entre otros”: John McDonald.

Actualmente, la evaluación de profesores y sobre todo de alumnos de educación básica cobra especial importancia, y aún más después de los lamentables resultados que nuestro país obtuvo en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia, realizado en 1995.

⁴⁶ CAMACHO Verónica. Personalidades Juzgan el Nuevo Instituto de Evaluación. “Revista Educación 2001” Pág.21-26. México DF. Diciembre 2001.

El pasado mes de noviembre y por tercer año consecutivo, John McDonald, experto escocés en evaluación de educación básica, impartió una serie de seminarios en las entidades de Nuevo León y Aguascalientes para dar continuidad a los trabajos realizados con anterioridad. Básicamente, los seminarios-taller tienen como único objetivo apoyar a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el diseño de sus propios sistemas de evaluación y autoevaluación, además de proporcionar la capacitación necesaria, según los modelos que se vayan a poner en práctica.

En breve entrevista, John McDonald respondió a Educación 2001:

¿En México contamos con una cultura de la evaluación?

En realidad no puedo hablar por todo el país, pues solamente he trabajado en algunos estados de la República como Aguascalientes y Nuevo León. Lo que puede decir al respecto es que existe la inquietud por evaluar. Sin embargo, cuando les pregunto acerca de sus necesidades, me dicen: “queremos que nos digas qué debemos hacer”. Es un buen comienzo, iniciar a docentes y autoridades en la cultura de la evaluación requiere de tiempo, no se puede establecer una cultura de la evaluación de un día a otro, pues es un proceso exhaustivo. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido fue un proceso largo, además de que contó principalmente con la integración de todos los sectores involucrados.

En realidad se logró mediar entre quienes no estaban de acuerdo y entre quienes sí, es decir, no fue fácil llegar hasta donde estamos ahora.

¿Las metodologías que usan los organismos internacionales de evaluación, son las adecuadas?

La metodología permite comparar con otros países. Las metodologías que se utilizan son muy útiles, pero además, debemos tener en cuenta que sólo son indicadores para poder evaluar la calidad de la educación. Es importante tomar como referencia otros aspectos como la calidad de la enseñanza, planes de estudio, profesores, etcétera. En el caso de Monterrey, las autoridades han investigado y además han utilizado parte de la metodología que utilizan en Europa para medir la calidad, y aquella no sólo se aplica a los sistemas educativos sino también a otras áreas. Es importante que un país tenga esa

perspectiva internacional porque de esa manera no se avanza por una sola ruta sino que permite construir su propio camino al compartir las experiencias y los conocimientos.

¿Qué tan pertinente es tomar las metodologías de otros países si consideramos que tenemos culturas distintas?

Es importante usarlas como referencia pero a fin de cuentas las metodologías se tienen que adaptar a la cultura y a las necesidades específicas de cada país. Por ejemplo, el TIMSS se estructura y se adecua a los países participantes y las metodologías no necesariamente cubren todos los aspectos del país que las aplica, por eso sólo deben tomarse como indicadores. Si se pretende aplicar cualquier metodología, a cualquier país, es importante realizar los estudios y adaptaciones estrictas para ello. Ahora bien, elaborar y diseñar una metodología para la evaluación también requiere de mucho tiempo. En el mismo sistema escocés nos ha costado años de trabajo el desarrollo y la modificación de las metodologías. En el caso de México en establecer un sistema de evaluación como parte del mismo sistema educativo, empezar de cero sería como perder las experiencias que ha tenido como país en cuestiones de evaluación. Es importante observar otros métodos y aprender de lo que otros países han hecho, y en función de esos dos caminos diseñar una herramienta propia. Eso es lo que trato de hacer en los seminarios que he impartido, darles los elementos y que cada estado, es este caso Nuevo León y Aguascalientes, diseñen sus propias herramientas.

En el caso de México, ¿cree usted que haya algún obstáculo para implementar un sistema de evaluación, por ejemplo el sindicato de maestros?

En Escocia tenemos sindicatos muy fuertes como el de aquí y ellos en ningún momento se opusieron al proceso de evaluación. Ahora, para poder lograr una integración, en el diseño de las metodologías es importante tomar el punto de vista de los docentes, que se involucren y tomen parte desde el principio. En el caso de Escocia así fue como logramos despertar el interés y proponer una cultura de la evaluación entre los maestros. Esto es muy importante, porque a fin de cuentas ellos son los actores más importantes del proceso educativo de una nación. México tiene que trabajar este aspecto, porque esto sí puede resultar un obstáculo para desarrollar evaluaciones a nivel nacional;

sin embargo, no es imposible porque se ha comprobado que el proceso de evaluación ha ayudado a mejorar el rendimiento de los alumnos, el desempeño de los docentes y de las escuelas, y en última instancia debe resultar benéfico al sindicato.

Sería importante también convencer a los líderes de los sindicatos de que introducir un sistema de evaluación apropiado no representa un incremento en la carga de trabajo. Otra manera de vender la idea a los sindicatos es que la evaluación y autoevaluación de las escuelas no se trata de una evaluación específica de los individuos sino del desempeño en general.⁴⁷

México: último lugar en examen internacional.

Durante la semana del 15 al 20 de octubre, el diario Reforma desencadenó una polémica al dar a conocer los resultados de varios exámenes donde alumnos mexicanos obtuvieron calificaciones muy bajas. El primero fue el TIMSS (Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia), una evaluación a cuarenta países que realizó en 1995 la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés). En ella México obtuvo pésimos resultados. Aunque es prudente pensar que éstos no evidencian en forma categórica “los logros educativos” nacionales, la SEP decidió ocultarlos durante todo el sexenio pasado. La divulgación de estos datos suscitó un debate que se desarrolló en dos direcciones: 1) el público se preguntaba si existe realmente una crisis educativa y cuáles son los aprendizajes reales en la escuela, y 2) si se justifica ocultar a la sociedad información de esta índole.

El ex secretario de Educación, durante el gobierno de Zedillo, explicó, a raíz de la polémica desatada, que “hubiera sido negativo y pernicioso para la cultura de la evaluación que los resultados hubieran sido publicados sin plena certeza sobre su solidez técnica y la capacidad de interpretarlos correctamente, consideré mi obligación utilizar la información disponible de manera responsable, con el fin de

⁴⁷ CARRIÓN Carranza, Carmen. Valores y Principios para Evaluar la Educación. “Revista Educación 2001” Pág.28-29 México DF. Diciembre 2001

impulsar un ánimo general favorable”, señaló en una carta dirigida al diario Reforma.

En su misiva, explicó que la SEP solicitó a la IEA que explica la forma en que se había procesado los datos para México, con el fin de obtener indicadores finales, pero que al no obtener respuesta a la petición, se consideró que tal evaluación carecía de los elementos necesarios para explicar a los evaluados las calificaciones que hubieran sido reportadas.

El promedio general de México, por mencionar algunos datos importantes, quedó atrás en más de 100 puntos respecto de la media mundial. Singapur obtuvo el primer lugar en Matemáticas con 604 aciertos, Corea del Sur el segundo lugar con 583 y Japón el tercero con 574.

El estudio que realiza el IEA comprende ocho pruebas, sin embargo, debido a que no hay rastro de ellas en la SEP, se desconoce si México tomó parte en las ocho categorías o sólo en las seis cuyos resultados se obtuvieron.

Los resultados de 1995 también toman en cuenta la calidad de los planes de estudio, los libros de texto, el desempeño de los maestros, las características escolares y familiares en las que se desenvuelven los alumnos.

Habría que cuestionar a las autoridades de ese entonces si no hubiera sido mejor que en lugar de ocultar los datos “para impulsar un ánimo favorable a la práctica de las evaluaciones”, como dijo Limón Rojas, se hubiera aprovechado para ajustar, evaluar y modificar los programas de enseñanza, tanto para los alumnos como para los maestros con la finalidad de corregir las fallas.

De acuerdo con exámenes realizados por la SEP entre 1997 y 1999, en el marco del Programa de Carrera Magisterial, Colima, San Luis Potosí, Tlaxcala, Coahuila y Guanajuato, son los estados que reportaron el nivel más bajo en aprovechamiento en educación primaria. En el caso de secundaria, los últimos cinco lugares

corresponden a Coahuila, Michoacán, Colima, Tlaxcala y Guerrero. En el otro extremo, Nuevo León y el Distrito Federal reportan los más altos niveles de rendimiento tanto en primaria como en secundaria. En primaria les sigue Baja California, Veracruz y Tamaulipas; en secundaria, Jalisco, Sonora y Campeche.

Las evaluaciones realizadas por la SEP con el objeto de medir la calidad del trabajo de los maestros, se aplicaron a cerca de 6 millones de alumnos de entre tercer grado de primaria y tercero de secundaria. En el reporte con los resultados, distribuido entre los docentes inscritos en el Programa de Carrera Magisterial, se subraya que la evaluación “no busca señalar culpables ni apropiarse de éxitos ajenos, sino descubrir a tiempo los problemas y contribuir a mejorar los servicios educativos.

Aprovechamiento por entidad

Resultados obtenidos por las 32 entidades del país en una evaluación a primarias y secundarias realizada por la SEP entre 1997 y 1999, y que incluyó la aplicación de exámenes a cerca de 6 millones de alumnos. Las cifras corresponden a un porcentaje estimado de aprovechamiento escolar.

PRIMARIA		SECUNDARIA	
Nuevo León	71.50	Nuevo León	70.14
Distrito Federal	71.20	Distrito Federal	68.38
Baja California	68.42	Jalisco	66.54
Veracruz	67.18	Sonora	66.54
Tamaulipas	66.50	Campeche	66.26
Jalisco	66.28	Puebla	64.52
Sonora	63.54	Aguascalientes	63.60
Morelos	62.42	Hidalgo	62.14
Chiapas	61.64	Chiapas	61.64
Yucatán	61.16	Sinaloa	61.42
Sinaloa	60.78	Durango	60.56
Chihuahua	59.74	Oaxaca	59.68
Estado de México	59.72	San Luis Potosí	59.66
Baja California Sur	59.72	Nayarit	59.48
Puebla	57.84	Yucatán	59.34
Aguascalientes	57.84	Tamaulipas	59.04
Querétaro	57.80	Morelos	58.84
Durango	57.48	Baja California Sur	58.16
Michoacán	57.04	Chihuahua	57.98
Hidalgo	56.74	Baja California	57.98
Campeche	56.12	Zacatecas	57.82
Tabasco	55.16	Guanajuato	57.50
Nayarit	55.00	Estado de México	57.36
Oaxaca	54.56	Veracruz	57.34
Quintana Roo	54.42	Tabasco	55.68
Zacatecas	54.30	Quintana Roo	55.10
Guerrero	53.32	Querétaro	55.02
Guanajuato	51.66	Guerrero	51.92
Coahuila	50.04	Tlaxcala	50.80
Tlaxcala	49.82	Colima	50.30
San Luis Potosí	47.70	Michoacán	49.78
Colima	47.34	Coahuila	44.74

Véase. " Revista Educación 2001 " P.4. Los porcentajes fueron estimados por el diario Reforma a partir de cifras incluidas en el documento "Distribución de los Planteles Públicos de Educación Primaria y Secundaria, según el Nivel de Aciertos de sus Alumnos en los Exámenes de Carrera Magisterial", de la SEP. El reporte establece cinco "niveles de aciertos" para el conjunto de los exámenes aplicados – "más bajo", "bajo", "medio", "alto", y "muy alto" – y desglosa el porcentaje de planteles de cada entidad que se ubica en cada una de ellas. Para realizar la estimación se asignó un valor del 1 al 15 para cada nivel, se multiplicó por el porcentaje de cada entidad y se obtuvo un promedio.

Otros resultados que se dieron a conocer recientemente fueron los del Primer Estudio internacional Comparativo que la UNESCO promovió entre 13 países para estudiantes de tercero y cuarto de primaria. Los datos muestran que los estudiantes mexicanos lograron bajos resultados en Matemáticas y Lenguaje. Este estudio fue aplicado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la

Educación. La conclusión de este estudio afirma que la mayoría de los países participantes, con excepción de Cuba, no están desarrollando las competencias esperadas.

Resultados de México en Matemáticas

	MEDIA	NUMERACIÓN	OPERATORIA CON NÚEMROS	FRACCIONES COMUNES	GEOMETRÍA	HABILIDADES
Argentina (2)	265	4	4	1	3	1
Bolivia (6)	251	2	3	5	4	2
Brasil (3)	263	1	4	1	4	4
Chile (5)	254	4	2	2	5	4
Colombia (7)	250	1	3	3	5	3
Cuba (1)	357	4	2	1	1	5
Honduras (11)	230	4	2	5	2	3
México (4)	255	3	4	5	3	2
Paraguay (8)	246	4	4	2	1	2
Rep. Dom (9)	234	3	2	4	3	4
Venezuela (10)	233	2	2	5	1	5

5 Significativamente alto 4 Alto 3 Medio 2 Bajo 1 Significativamente bajo

“Revista Educación 2001”. Núm.78 Noviembre 2001. México. P.5

Resultados de México en Lenguaje

	MEDIA	IDENTIFICAR TIPOS DE TEXTOS	DISTINGUIR EMISOR Y DESTINATARIO DE UN TEXTO	IDENTIFICAR MENSAJE DE TEXTO	RECONOCER INFORMACIÓN ESPECÍFICA DE UN TEXTO	IDENTIFICAR VOCABULARIO RELACIONADO CON EL SENTIDO DEL TEXTO
Argentina (2)	277	5	2	2	3	2
Bolivia (7)	244	2	2	4	4	2
Brasil (4)	269	1	4	5	4	4
Chile (3)	272	2	2	3	4	3
Colombia (5)	253	2	1	4	4	3
Cuba (1)	342	3	2	4	3	2
Honduras (10)	230	2	2	2	4	4
México (6)	250	4	1	3	4	2
Paraguay (6)	250	5	2	4	2	3
Rep. Dom (9)	233	2	2	2	4	4
Venezuela (8)	242	4	4	2	2	4

5 Significativamente alto 4 Alto 3 Medio 2 Bajo 1 Significativamente bajo

"Revista Educación 2001". Núm.78 Noviembre 2001. México. P.5

Este estudio señala: Aprenden a leer pero tienen dificultades para comprender el significado de lo que leen y realizan interpretaciones a partir de textos. Aprenden números, relaciones numéricas, signos y estructura, pero no son capaces de resolver problemas simples, ni extrapolar aplicaciones a situaciones cotidianas, a partir de las matemáticas.

Otro estudio realizado por la SEP para medir la gestión escolar de primaria y secundaria de todo el país, documenta que las escuelas con menor rendimiento presentan conflictos político-sindicales, ausentismo

de profesores, horarios efectivos de clase reducidos y directores dedicados exclusivamente a labores administrativas.

Estas investigaciones que la SEP llevó a cabo en el año 2000, y distribuida entre los maestros de enseñanza básica que cursaron la Carrera Magisterial en ese mismo año, documenta que las deficiencias en el proceso de planeación y evaluación de la educación se deben a que los maestros dedican su tiempo a otras cosas:

- a) Protagonizan conflictos político-sindicales
- b) Incumplen horarios efectivos de clase.
- c) Tienen directores que únicamente realizan labores administrativas.
- d) Realizan comisiones sindicales.
- e) Asisten a reuniones sindicales
- f) Van a cursos de actualización
- g) Carecen de disciplina en el trabajo
- h) Se ausentan de clase.
- i) Se encargan de la cooperativa.
- j) Atienden a los padres de familia.
- k) Organizan la entrada y salida de los alumnos.

De acuerdo con el estudio, es común encontrar en las escuelas situaciones conflictivas provocadas por divergencias político-sindicales y condiciones laborales y actitudes que no coinciden con las normas de los centros escolares “Las escuelas y el sistema educativo en general no disponen de instancias y de clima adecuado para procesar estas diferencias que frecuentemente interfieren en su funcionamiento” señala el estudio.

Mientras que las autoridades educativas de México ocultaron los resultados que se obtuvieron en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias durante todo un sexenio, la experiencia de las evaluaciones ha servido en otros países para reformar sus programas educativos.

Estados Unidos: Los bajos resultados del TIMSS obligaron al entonces presidente Hill Clinton a hacer un llamado para adoptar un programa y estándares nacionales en los exámenes escolares, pues se dio cuenta

que los países que mejor habían salido en el estudio, contaban con este tipo de políticas.

Alemania: Los aciertos obtenidos, 23 de 41 en Matemáticas, por ejemplo, originaron un debate en el país al grado de que los industriales acusaron a los políticos de ignorar repetidamente sus advertencias sobre el declive de la educación; incluso una cadena de televisión hizo un reporte especial llamado “Emergencia educativa en Alemania”.

Suecia: Una prueba realizada en los años 80 desembocó en la creación de programas de entretenimiento para maestros, y en los nuevos números arrojados por el TIMSS, luego de la prueba de 1995, se pudo apreciar la diferencia de los suecos sobre el promedio internacional.

Según el Lynch School of Educación, de Boston, el alto desempeño educativo de los adolescentes de Singapur, Corea, Hong Kong y Japón, se debe al tiempo que dedican a los estudios. El investigador mexicano Carlos Órnelas, reporta el número de horas que conforman el calendario escolar en otros países:

1. Los niños de Singapur y Japón reciben mil 600 horas de clase al año.
2. El calendario escolar de Perú y Guatemala contemplan mil horas de clase.
3. Estados Unidos y Canadá dedican mil 500 horas de trabajo educativo anual.
4. México sólo dedica 800 horas de clase al año.

Fernando Córdova, quién fuera responsable de la Evaluación de Políticas y Sistemas Educativos de la Dirección General de Evaluación de la SEP, señaló al diario Reforma que los resultados del examen no son una verdad absoluta porque “sólo evalúa los conocimientos de los alumnos y contiene temas que no son incluidos en los programas de estudio de enseñanza básica” y añade que esos resultados están medidos contra un currículum internacional, “si lo medimos a nivel nacional, esos indicadores van a subir porque le vamos a quitar todos los conocimientos que no enseñamos”.

Los presidentes de la Comisión de Educación del Senado y de la Cámara de Diputados, exigen una investigación para saber por qué se ocultaron los resultados durante seis años. Marco Antonio Adame, secretario de la Comisión de Educación, dijo: “En educación no se debe obedecer a criterios políticos como lo hizo la administración anterior para no reconocer su fracaso en las políticas educativas”.

Sylvia Ortega Salazar, subsecretaria de servicios Educativos para el DF. , reconoció que México no tiene un buen nivel educativo. “En nuestro país también por nuestra cuenta, hacemos desde hace varios años ejercicios de evaluación sistemático. Donde se observan tres cosas:

1. Bajo rendimiento, particularmente en zonas urbanomarginales, de concentración de grupos vulnerables, el bajo rendimiento está concentrado en varios grupos.
2. Estancamiento del nivel académico.
3. Hay algunas disciplinas o materias en que la tendencia es a la baja sobre todo en Matemáticas y Español”.
- 4.

La posición del sindicato es de rechazo frente a la idea de someter a los maestros a examen “mientras no exista la firma de un Acuerdo Nacional”. Miguel Alonso Raya, secretario de la coordinación número uno del SNTE dijo “el problema es que debe definirse cómo se evalúa, para qué se evalúa y con qué fin se evalúa”. Su argumento, en ese sentido, es que si se pretende evaluar para desprestigiar a “determinados” actores del proceso educativo se comete un error “pero si se va a evaluar para combatir las causas que generan las deficiencias que tiene el sistema educativo, entonces considero que sí es correcta la evaluación, por eso nuestra propuesta es construir un nuevo acuerdo nacional para elevar la calidad educativa del país”.

Sin embargo, ante los resultados adversos ocultos durante seis años, el SNTE propone discutir un nuevo acuerdo en donde se aborden las necesidades financieras del sistema el problema de rezago, la infraestructura, etcétera. Frente a las evidentes deficiencias del sistema se requiere acciones eficaces ya que no es con suposiciones o explicaciones contradictorias como se resolverán los problemas del sector.⁴⁸

⁴⁸ Revista “Educación 2001” Pág. 2-5 No.78 noviembre 2001 México DF.

En días pasado, el diario Reforma reveló las bajas calificaciones obtenidas por estudiantes de México en el TIMSS, un examen internacional en Ciencia y Matemáticas realizado en 1995 por el IEA y la revelación volvió a suscitar la indignación pública. No puede inferirse de esos datos nada definitivo, desde luego, pero su publicación fue un nuevo aguijonazo en la conciencia nacional y se volvió a oír un clamor por acabar, de una vez por todas, con las simulaciones y por establecer un sistema de evaluación sistemática de aprendizajes en donde los resultados sean puestos al alcance del público.

3.4 DESCENTRALIZACION/FEDERALISMO

INTRODUCCIÓN

En el presente abordaremos el tema del Federalismo Educativo a partir de la Ley Federal de Educación, la Constitución Política y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Hablar de federalismo es remontarnos a la Constitución de 1824 en donde se proclama una República Federal hasta la Constitución de 1917 en donde este régimen ha sido la organización política de nuestro país así como un medio para conjuntar objetivos, agrupar esfuerzos con el único fin de lograr una autonomía de Estado y Municipios con respecto a la Federación, pero sin alejarse del Ejecutivo.

Ahora bien hablar de Federalismo Educativo implica que cada entidad, cada municipio, localidad y la propia federación sean participes del proceso de educación con el único fin de alcanzar una educación básica de calidad en beneficio de la población y para el desarrollo del país. Así cada Estado se hará cargo de su propia educación y podrá destinar recursos para el cumplimiento de los fines, modificar de ser necesario los programas y el calendario escolar, dar validación de estudios, conceder permisos a particulares, etc., como lo marca el artículo 13. De la Ley general de Educación siempre con apego a las leyes y reglamentos dictados por el Ejecutivo, quien se encargara de

proporcionar el presupuesto para que todas estas acciones se lleven a cabo.

El Federalismo Educativo es el resultado de las nuevas políticas neoliberales de descentralizar sus funciones para el mejoramiento de la administración pública federal, ya que el federalismo no sea dado en educación, sino en otros rubros como agricultura, justicia, etc.

De tal forma que bajo este nuevo esquema federalista tanto el Ejecutivo como los Estados y Municipios son los responsables de la labor de desconcentrar la función educativa y como primer paso se elabora el programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica que analizaremos desde la perspectiva del Federalismo Educativo.

3.4.1 Federalismo educativo

Para llevar a cabo la reubicación del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Desde el constituyente de 1824 y en afinidad con los postulados del liberalismo el régimen federal ha sido la organización política del país. Esta organización fue rectificada y enriquecida por la constitución política de 1917. En el siglo XX el sistema federalista ha sido el medio para conjuntar y aglutinar fuerzas y coaccionar laborales.

En razón de estas virtudes políticas el Ejecutivo recurre al Federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa cada municipio y el gobierno federal con el propósito de alcanzar una educación básica de calidad.

La constitución dispone que el Congreso de la Unión con el fin de coordinar y unificar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y Municipios. En complemento de este precepto el congreso de la Unión expidió entre otras, la Ley Federal de Educación. En la que se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que

hay concurrencia de los Estados y Municipios. Dispone que la Federación podrá celebrar con los Estados y Municipios convenios para unificar dichos servicios.

Afín de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y el Gobierno de las Entidades Federativas celebrarán convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de Educación Básica y Normal. De conformidad con dichos convenios corresponderá a los Gobiernos Estatales encargarse de la dirección de los establecimientos Educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando en cada Estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y la formación de maestros incluyendo la Educación Normal, la Educación Indígena y los de Educación Especial.

Como consecuencia del Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo Gobierno Estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el Estado respectivos hasta esta fecha, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

Esta transferencia no implica la desatención de la Educación Pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilara en toda la República el cumplimiento del Artículo 3º. Constitucional así como la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias, asegurara el carácter nacional de la Educación y en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables es importante destacar que el carácter nacional de la Educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el país. Para ello el ejecutivo promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulara para toda la república los planes y programas para la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal autorizará el uso de material educativo para estos niveles, mantendrá actualizados y elaborara los libros de texto gratuitos para la

educación primaria, proporcionara el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertara con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria aquellas regiones con importantes rezagos educativos establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y fomentara permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre Estados y Regiones que los ordenamientos asignen al Gobierno Federal. Dicha autoridad velara para que se destinen recursos relativamente mayores aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. La autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en zonas cuya situación educativa sea crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejore la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y grupos de mayor atraso educativo. Con el fin de ejercer una función compensatoria, el Gobierno Federal conservara la dirección y operación de los programas.

El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa y cumplir con los compromisos que marca el Acuerdo Nacional para la Educación Básica. Convendrá con aquellos gobiernos estatales que han aportado recursos modestos a la educación, que incrementen su gasto educativo afín de que guarden una situación más equitativa respecto de los otros Estados.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Así mismo los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores. Por su parte el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley.

Los gobiernos de los Estados reconocen al sindicato nacional de trabajadores de la educación como el titular de las relaciones colectivas de los trabajadores que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorpora al sistema educativo estatal.

Al hacerse esta transferencia el gobierno federal no se desprende de ninguna responsabilidad por el contrario se facilitara el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras. De acuerdo con el Artículo 3° de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación Básica y Normal. Corresponde a dicha Secretaría ejecutar con el Distrito Federal las acciones convenidas.

En lo que concierne a los Estados no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan. La transferencia convenida proporcionara que realicen actividades de la función educativa en algunos casos por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Así misma será responsabilidad del gobierno estatal proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada aplicación en los planes de estudio. Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurara que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia, geografía, la diversidad ecológica las costumbres y tradiciones del Estado.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios con cada Estado, tienen fundamento en artículos de ley. Para aprovechar la organización federalista en una plena concurrencia de los tres niveles de gobierno en el esfuerzo educativo. Con esto se pretende fijar condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios base de la organización política del país. Con ello se lograra animar un amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder a las necesidades más inmediatas de la escuela con este acuerdo se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas y promover la creación de consejos municipales de educación con él fin de que exista un órgano que

apoye y fomento de manera más eficaz la educación en cada localidad. El gobierno estatal está obligado a que los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de que los recursos que reciban del gobierno estatal sean los solicitados por los consejos municipales.

3.4.2 DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN (FEDELAMISMO)

Conforme el sistema educativo fue creciendo, como fruto de la combinación del impulso universalizador y del crecimiento demográfico, fue cada vez más evidente que un sistema centralizado generaba más problemas de los que resolvía. La centralización multiplicaba las líneas de autoridad, se duplicaban esfuerzos, se producía inequidad, se concentraba el poder, y éste llegaba a atrofiar el flujo de comunicación y de decisiones tanto verticales como horizontales en el sistema. El sistema centralizado había generado fuertes intereses dentro de la SEP y el SNTE. Ello explicaba que la decisión de descentralizar el sistema educativo haya tardado tanto tiempo, pues desde principios de los setenta se reconoció esta necesidad. El proceso de desconcentración administrativa de la educación básica comenzó en 1978 y se consolidó en 1982, Sin embargo, no fue sino hasta 10 años más tarde, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuando se tomó la decisión de federalizar la educación básica y normal. Sin duda es poco el tiempo que a pasado desde entonces pero sin duda este ha sido difícil y desigual.

No obstante, para Órnelas, a pesar de lo incompleto del planteamiento, debido a lo limitado de las decisiones que pueden tomar las entidades federativas en materia educativa, este “nuevo federalismo siembra el germen de su propia superación”⁴⁹

La descentralización ha desarrollado la creatividad de las entidades federativas en varios sentidos: en algunos sin duda ha habido decisiones cuestionables desde el punto de vista pedagógico o de política educativa, pero en otros, los más, se han generado y

⁴⁹ Carlos Ornelas. “La descentralización de la educación en México: el federalismo difícil”, en E. Cabrero (comp.): logros y desencantos, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 47 (en prensa).

desarrollado propuestas necesarias y útiles que incluso se han difundido horizontalmente hacia otras entidades federativas.

El proceso de descentralización se entiende como un paso en el proceso de acercamiento que busca que se tomen las decisiones en los sitios donde ocurre el hecho educativo. Con mucha mayor tibieza y aun con cierto temor, se comienza a reconocer la necesidad de dotar a los planteles escolares de mayor autonomía en cuanto a la toma de decisiones. Ello en parte es resultado del reconocimiento de la gran heterogeneidad de escuelas que existen, incluso dentro de cada entidad federativa, lo que conduce a la inoperancia de medidas de política educativa homogéneas que supuestamente fluyen hacia abajo. Estas medidas necesariamente producen resultados diferentes en los diversos tipos de escuelas, y en muchos casos esto acentúa las desigualdades. También, sin embargo, es fruto de una convicción creciente de la necesidad de favorecer la innovación desde el mismo plantel. Es evidente el gran peligro que significan medidas indiscriminadas de esta naturaleza, pues podrían generar nuevas fuentes de desigualdades. La autonomía de los planteles sólo puede entenderse en un contexto de un Estado comprometido con la cobertura, la eficiencia y la calidad de la educación básica, que este dispuesto a evaluar con frecuencia para que pueda intervenir oportunamente y fortalecer a las escuelas que más lo necesiten.

La descentralización en materia de educación ha sido abordada no sólo en México, sino también en otros países, como un proceso que atiende a propósitos múltiples. Uno muy importante descargar a los órganos centrales de tareas rutinarias que sofocan, por la sobrecarga, la realización de otras de carácter más estratégico, prospectivo y de largo plazo, como fijar políticas, normas, planear, evaluar y, por último, asignar recursos especiales a programas o poblaciones y regiones geográficas específicas. Otras son acercar del servicio y la toma de decisiones al cliente último del sistema: la escuela, el salón de clase, el maestro, los alumnos y el entorno familiar y la comunidad a la que sirve el establecimiento educativo.

La función educativa descentralizada toma dos vertientes. Una, la más tradicional, implica una mejor articulación de los procesos de gestión en todos los niveles de decisión (federal, estatal, municipal y la escuela) y una mejor organización de las estructuras, todo ello, a efecto de los papeles que desempeñan los diferentes actores

involucrados tengan una definición más precisa y puedan rendir cuentas de sus responsabilidades. La otra vertiente tiene que ver con los procesos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje que se dan en el salón de clase y con las interacciones de todos los actores que toman lugar en la escuela, y las que ocurren entre la escuela y el contexto comunitario que lo rodea.⁵⁰

En México, la descentralización es un proceso reciente en la práctica de la administración pública. A partir de los años setenta apareció como un tema que paulatinamente fue tomando importancia, hasta fines de esa década cuando se convirtió en tema de interés nacional con la desconcentración educativa que capitaneó el entonces secretario de Educación, Fernando Solana, en el periodo 1978-1982.

En el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976). En abril de 1973 la SEP creó nueve unidades de servicios a descentralizar y 30 subunidades de servicios descentralizados. Las primeras eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueve regiones en las que, para ese fin, se dividió al país. Las subunidades dependían directamente de las unidades y se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en la región. Este intento de descentralizar la función educativa tuvo grandes fallas como fueron: estas oficinas funcionaban como correo entre el centro y las bases, debían ejecutar órdenes muchas de ellas ajenas al contexto regional o local, estas eran emitidas desde la capital del país, centro del poder y por otro lado canalizaban las diversas demandas y peticiones emanadas de las bases en los estados hacia el centro. La línea de autoridad tradicional se mantuvo prácticamente intacta en las oficinas de la SEP en las calles de Argentina de la ciudad de México, no todas las áreas funcionales de la SEP tuvieron representación en las unidades y subunidades creadas en ese sexenio. Por ejemplo, la dirección más poderosa de la SEP en aquella época, encargada de la educación primaria en los estados, no tuvo representación alguna en estas unidades. Las representaciones funcionales de la SEP en una misma unidad tenían alcances geográficos diferentes, con lo que no pudo conseguirse la coordinación de funciones de las diferentes direcciones generales y además haber dividido al país en nueve regiones redundó la

⁵⁰ Véase PRAWDA Juan y FLORES Gustavo. “México Educativo Revisitado”. Editorial Océano. México, 2001. Pp.17-69

confirmación de paquetes geográficos heterogéneos, algunos demasiado grandes para recibir una atención efectiva de estas unidades. El resultado fue que ciertas entidades dentro de una misma unidad, las que quedaban geográficamente distantes de su sede, recibieron una atención más limitada que otras, que quedaban más cerca. Este fallido en cuanto a la descentralización produjo más frustraciones que resultados concretos.

En el periodo 1978-1982, se llevó a cabo, en forma por demás exitosa, la descentralización administrativa de la SEP. En marzo de 1978, y actuando en forma totalmente sorpresiva, se establecieron delegaciones de la SEP en cada estado. A diferencia del anterior fallido, este diseño tuvo éxito por: a) se creó una delegación por entidades federativas, con lo cual se le dio una dimensión bastante racional al ámbito de distribución geográfica del poder; b) el criterio histórico funcional de distribución del poder dentro de la SEP se modificó por un criterio geográfico; c) se asignaron facultades y responsabilidades de decisión operativa a los delegados de la SEP; d) se dotó a las delegaciones de recursos (incluyendo presupuesto) y apoyos técnicos; e) los más ácidos oponentes de este proceso con habilidades administrativas demostradas en el pasado fueron designados delegados generales; f) se le dio un mantenimiento técnico y político continuo a este proceso por parte del más alto nivel técnico y político, continuo este proceso por parte del más alto nivel de la SEP (Secretario entonces Fernando Solana) para asegurar su sustentabilidad y efectividad en el tiempo.⁵¹

Este esquema, sin embargo mantuvo el paralelismo de la oferta pública educativa proporcionada por el control federal y el estatal en cada estado, pero hizo mucho más eficiente la administración de los servicios educativos federales en cada entidad del país. La SEP nunca perdió la titularidad laboral de todos sus trabajadores y el SNTE mantuvo prácticamente intacta su estructura. Fue un proceso que se podría decir que fue eficaz, además no se tuvo el tiempo suficiente para obrar de manera significativa en la vertiente pedagógica, el otro brazo de los procesos de descentralización.

⁵¹ Véase PRAWDA Juan, Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano, Editorial Grijalbo, México, 1989.

El éxito obtenido en el proceso de descentralización, se pensó que el paso siguiente era descentralizar la función educativa a los gobiernos estatales. El primero de diciembre de 1982 el presidente Miguel de la Madrid anunció durante su toma de posesión la descentralización educativa a los gobiernos estatales. Esto significaba literalmente transferir la responsabilidad laboral, administrativa y operativa de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), normal y servicios de apoyo, a los gobiernos estatales, conservando la federación (SEP) sus facultades normativas, regulatorias, evaluativas y fijación de política educativa. Se pretendía acabar con el paralelismo de los servicios federales y estatales en los estados. Desgraciadamente el mensaje de toma de posesión no estuvo acompañado de un plan y una estrategia para dar operatividad a esta política. En la larga espera para que esto se llevara a cabo, el SNTE se atrincheró y bloqueó hábilmente esta medida. A pesar de las buenas intenciones del nuevo gobierno este proceso fracasó, e irónicamente para fines de esa administración en diciembre de 1988, no sólo no se consiguió transferir las responsabilidades anteriores a los gobiernos estatales, sino que durante ese sexenio (1982-1988), las delegaciones de la SEP en los estados se vieron cada vez más debilitadas por haber perdido muchas atribuciones que se devolvieron a las autoridades centrales de la SEP. El SNTE se fortaleció durante ese periodo a costa de un debilitamiento de la SEP. Al término de ese sexenio 1982-1988, 40% de las delegaciones se encontraban en manos del personal del sindicato, cosa que nunca ocurrió durante el periodo de la desconcentración administrativa 1978-1982.⁵²

La diferencia entre el proceso exitoso de desconcentración administrativa del periodo 1978-1982 y el proceso fallido de descentralización educativa del periodo 1982-1988 esta en: a) el primero se ejecutó antes de anunciarse en tanto que el segundo se anunció antes, sin tener una idea de la estrategia para ejecutarlo, b) el primero se realizó en el contexto de un poder ejecutivo fuerte y con muchos recursos, en tanto que el segundo se pretendió dar en un contexto de un poder ejecutivo debilitado y financieramente quebrado, c) en el primero se tomó desprevenido al sindicato en tanto que en el segundo se les anunció y además se le invitó a proponer una estrategia de ejecución con lo cual se desvirtuó el proceso, aun grado

⁵² Carlos Ornelas. “La descentralización de la educación en México: el federalismo difícil”, en E. Cabrero (comp.): logros y desencantos, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 47 (en prensa).

que lo que se consiguió después de seis años fue centralizar aún más la función educativa con las autoridades centrales de la SEP; y d) en el primero hubo continuidad de mando por parte del secretario Solana, en tanto que en el segundo, a raíz de la muerte inesperada del entonces secretario Jesús Reyes Heróles, en marzo de 1985, hubo cambio de mando con la entrada del secretario Miguel González Avelar y también cambio de agendas, estrategias y tácticas de ejecución.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y como secretario en la SEP Manuel Bartlett, se retomó de nuevo las riendas normativas y directivas de la educación pública en el país. En los primeros tres años de ese sexenio se dieron algunos de los primeros pasos preparatorios y propiciatorios de la descentralización, por ejemplo: a) retomar las delegaciones de la SEP que estaban en poder del sindicato, b) preparar una estrategia de descentralización dentro de un programa educativo más amplio denominado Programa para la Modernización Educativa 1989-1994; y c) esperar el momento preciso para hacer frente al impacto presupuestal de corto plazo que involucra una descentralización.

Con el nuevo secretario Ernesto Zedillo, la descentralización educativa se consumó el 18 de mayo de 1992. La SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).

Una de las estrategias del ANMEBN fue la reorganización del sistema educativo mexicano, que comprendió la transferencia de los establecimientos educativos federales de preescolar, primaria, secundaria y educación normal en todas las modalidades a los gobiernos de los estados. Con ello la operación del servicio educativo de esos niveles y la planeación de su expansión futura pasó a ser responsabilidad de los ejecutivos estatales, salvo en la ciudad de México donde esas atribuciones se mantuvieron en la SEP. La SEP, por su parte, se comprometió a asegurar el carácter nacional de la educación básica y normal, vigilando el cumplimiento del artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación y el resto de las disposiciones reglamentarias vigentes. Además, se obligó a seguir ejerciendo las demás atribuciones que conservaba con jurisdicción en todo el país, tales como: a) formular planes y programas de estudio, b) autorizar el uso de material educativo para la educación básica y

normal, c) mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria, d) concertar con las autoridades estatales las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, y e) establecer procedimientos de evaluación.

La transferencia de los servicios de educación básica y normal a los estados y de los recursos financieros correspondientes debe verse en el marco de este conjunto de medidas de reorganización. Se transfirieron cerca de 700 mil empleados; servicios educativos para 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria, y cerca de 100 mil bienes inmuebles y 22 mil millones de bienes muebles.

A pesar de que los gobiernos estatales asumieron la operación del sistema de educación básica y normal, incluidas las relaciones laborales y la titularidad laboral, las negociaciones salariales y de prestaciones que se efectúan cada año, y que, por lo general, se anuncian a la nación el 15 de mayo, se siguen efectuando entre la cúpula gremial del SNTE y la SEP. Se generó así una descentralización asimétrica y con claros desbalances de poder.

Mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se comprometen las voluntades tanto de los gobernantes como de la población, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas y en la reorganización del sistema escolar este nuevo sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el alumno y los padres de familia y se extienda a la comunidad municipal primero, hacía la entidad federativa después, y por último al conjunto de la federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno y la creación de figuras colegiadas en las que estén representados el maestro los padres de familia, la comunidad y la autoridad estos cuerpos colegiados en ningún caso duplicarán o invadirán las atribuciones que les confiere la ley y de igual forma serán fortalecidos a partir de este acuerdo.

Los últimos tres años de ese sexenio, en que sucedieron a Zedillo al frente de la SEP Fernando Solana y José Ángel Pescador, y lo que corresponde al siguiente sexenio (1994-2000) con Fausto Alzate y

Miguel Limón Rojas, se han abierto nuevos horizontes tanto a la Secretaría como a los gobiernos estatales, al ir experimentando su nueva relación. Algunas entidades federativas van empezando a utilizar espacios de autodeterminación inéditos en aspectos de organización escolar, supervisión, actualización del magisterio o introducción de contenidos regionales. Pocos, sin embargo, han aumentado la proporción de los recursos propios dedicados a la educación básica.

La experiencia de la federalización a partir del ANMEB no ha sido aun objeto de evaluaciones integrales y de alcances nacionales, sobre todo desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad educativa. Una investigación referida al estado de Aguascalientes dos años después de la transferencia de los servicios de educación básica, se concluyó que esa transferencia no había significado cambio alguno para la práctica pedagógica, pero en cambio si había contribuido a que la preocupación por la educación adquiriera una importancia política y social a nivel estatal que no había tenido en más de medio siglo, y se confía en que esa preocupación se extienda gradualmente hasta el nivel de los municipios.⁵³

Con un Federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social se generara un nuevo sistema educativo que impulsara la calidad de educación en el país. La magnitud y trascendencia de la obra educativa que reclama el país requiere de la participación de todos los que intervienen en el proceso educativo: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las tres esferas de gobierno.

Cada comunidad y la sociedad en su conjunto deben participar en forma creativa y creadora en lo que concierne a la educación. Para lograr este propósito es indispensable fortalecer la capacidad de organización y participación en la base del sistema que es la escuela, los maestros, los padres de familia y los alumnos.

Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece grandes ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la

⁵³ Véase. MARTÍNEZ Rizo, F. Y M.Zorrilla, (1994), La descentralización de la educación básica en Aguascalientes, Cuadernos de trabajo, Gobierno del Estado de Aguascalientes, octubre, 22 pp.

energía social para un enriquecimiento de la educación. En segundo lugar eliminara la intermediación burocrática entre los actores del proceso educativo esto permitirá una comunicación más directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad. En los términos que fija la Ley Federal de Educación y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo es conveniente estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Esto generara mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas derivados de la asistencia, aprendizajes, problemas de salud, etc. Al contribuir más los padres de familia con el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos no técnicos de la vida escolar, se tiende una red social de intereses, motivación y participación prepositiva en torno al proceso educativo de sus hijos esta red traerá como resultado un mejor aprovechamiento de los alumnos y un fortalecimiento del carácter integral de la educación.

Al impulsar la participación social en el que hacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico y sobre todo el cumplimiento de los planes y programas. Una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños. En este sentido, una más amplia participación social en la educación generara niveles más altos de información acerca del que hacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar.

La administración 2000-2006 tiene la gran oportunidad de terminar con esta descentralización.

CAPITULO IV OBJETIVOS Y METAS ALCANZADOS DURANTE EL CICLO ESCOLAR 1995-2001

4.1 RESULTADOS DEL ESTUDIO COMPARATIVO.

Con los primeros resultados que nos encontramos son los siguientes:

El objetivo del programa sectorial de Educación 1995-2000 reconoció la necesidad de guardar continuidad con acciones anteriores que habían mostrado consistencia y de innovar, mediante la elaboración de nuevas respuestas a necesidades y problemas identificados. Entre los más notables esta el desfederalizar la educación que fue de gran importancia para impulsar su desarrollo; con ello la autoridad pudo multiplicar su presencia en las escuelas y brindarles un mayor apoyo. Aún con deficiencias que persisten, existe una gran diferencia en el hecho de que los estados hayan asumido la función educativa como propia.

La Secretaría de Educación Pública pudo, a su vez, ejercer de manera más provechosa las funciones que le corresponden como son las tareas dirigidas a incrementar la equidad y la calidad de la educación, así como a velar por la observancia de los principios generales, sobre los que se construye la unidad esencial de la educación nacional.

Al término de este sexenio 1995-2000 el sistema educativo atendía una matrícula de 29 millones 600 mil alumnos. Es decir, tres millones 300 mil más que al inicio de la presente administración 2001-2006; de estos, 363 mil correspondieron al Preescolar; 234 mil a la Primaria; 854 a la Secundaria.

Con ello podemos estimar que en el año 2000, el 90 por ciento de la población de 15 años, había podido completar su Educación Primaria; la Secundaria absorbe una cifra cercana a la totalidad de los egresados de la Primaria; sin embargo, aún no se tienen la capacidad para retenerlos y asegurar que todos la concluyan. Algunas de las

desigualdades sociales que explican esta situación han sido atenuadas mediante la dotación gratuita de libros de texto y, sobre todo, a través del Progreso (Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación).

En la Educación Básica continuaron las transformaciones a los planes y programas que se iniciaron con el acuerdo nacional; se revisaron y actualizaron los contenidos de los libros de texto y se elaboraron nuevos materiales didácticos para alumnos y maestros.

Se creó el Programa de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales; el que se inició con la reforma de los planes y programas de estudio, en los que se pone énfasis en una formación que atiende las necesidades que el normalista va a enfrentar en el salón de clases, así como en los conocimientos y herramientas que apoyan su desempeño como maestro.

También, se mejoró la infraestructura física de las normales y se les equipó con bibliotecas, laboratorios, mobiliario, computadoras. Para los profesores de servicio, se construyeron alternativas permanentes de superación; antes de finalizar el año 2000 se pretende haber instalado en todo el país 500 centros de maestros, equipados con bibliotecas computadoras, videograbadoras y videotecas.

Con esta infraestructura se llevan a cabo los cursos de actualización que han permitido atender a cerca de 580 maestros de Educación Básica, de los cuales, 200 mil certificaron sus estudios. En carrera magisterial ya participan más de 650 mil maestros en servicio.

Estas acciones, para mejorar la preparación de los profesores, no tuvieron el mismo desarrollo en todos los estados de la República, cada entidad registra inercias, tradiciones, hábitos, que conforman circunstancias particulares, las cuales combinadas con los distintos niveles de voluntad e interés real de sus autoridades producen resultados muy diferentes.

Se mejoró el modelo de educación indígena para que los niños y niñas logren un mejor conocimiento y aprecio de su propia cultura, un eficaz aprendizaje del español, del país y del mundo al que pertenecemos, se contó con nuevos libros y materiales para los alumnos, así como asesoría, capacitación y materiales para los maestros.

En las escuelas se atiende a una población heterogénea; gran parte de ellas con marcadas desventajas económicas, geográficas, culturales, intelectuales y aún, físicas; la falta de recursos económicos afecta a poblaciones tanto urbanas como rurales, pero en las rurales los retos para la educación son, desde luego, mayores, ya que existen comunidades muy pequeñas ubicadas, muchas veces, en zonas de difícil acceso.

Para atender a los alumnos que viven en esas comunidades que sólo tienen entre 5 y 20 niños, el Conafe (Consejo Nacional de Fomento Educativo) creó en esta administración, 10 mil 147 nuevos grupos de Preescolar y Primaria; cabe destacar que el 51% del crecimiento de la matrícula de Primaria, durante el mismo lapso, se dio en la educación indígena.

Para disminuir los efectos de la pobreza extrema en los educandos, se intensificó el Programa de Apoyos Compensatorios, mediante el otorgamiento de útiles escolares, material didáctico pertinente de las escuelas unitarias o multigrado, capacitación adicional a los maestros de escuelas rurales indígenas, estímulos a la permanencia y desempeño profesional de maestros que trabajan en escuelas particularmente alejadas y en condiciones muy poco favorables; capacitación y material didáctico a padres de familia para apoyar la educación inicial de sus hijos y construcción y mejoramiento de las escuelas de las zonas más marginadas.

Otro grupo de escolares en desventaja es el constituido por niños con alguna discapacidad intelectual o física; los menores con discapacidad severa fueron atendidos en las escuelas de educación especial; sin embargo, está demostrado que en su mayoría, los menores con necesidades educativas especiales aprenden más y mejor cuando se desenvuelven con alumnos de su misma edad en escuelas regulares, por lo que se integraron a las escuelas regulares, con lo cual se beneficia también a todos los alumnos que conviven con ellos, pues desarrollan conciencia de solidaridad y fortalecen la estima por sí mismos y por los demás.

Se presentaron avances en la evaluación del aprendizaje de los alumnos, se dio a conocer los resultados de cada escuela, cuáles y por qué funcionan bien o mal; se tiene una amplia evidencia de que el

medio social influye, pero no determina los resultados de los planteles que cuentan con una buena gestión escolar.

Las nuevas tecnologías abren grandes posibilidades en la educación y constituyen una poderosa palanca para revitalizar la escuela pública y su papel en el desarrollo del país.

En primer lugar, se evitó que se llegue a la edad adulta sin Educación Básica, se disminuyen cerca de un millón, el número de niños entre 6 y 14 años que no asistían a la Educación Básica, pero todavía contamos con un millón más que permanecen fuera de ella, entre los que se encuentran niños de la calle, hijos de trabajadores migrantes.

Es importante señalar que al inicio de esta administración 1995-2000, el rezago educativo se nutría cada año con 580 mil personas más; hoy, ese crecimiento ha disminuido a 150 mil, y se pretende que sea nulo en el año 2001.

Para disminuir el rezago se prestaron los servicios de alfabetización primaria y secundaria; se dio al Servicio Militar un contenido educativo en beneficio de los jóvenes que no han completado su Educación Básica.

Balance Educativo del sexenio de Zedillo

El gobierno del presidente Zedillo alcanzó varias de las metas cualitativas que se había propuesto al inicio de su sexenio en cuanto a cobertura educativa y al alcance de ciertos indicadores con respecto a aprobación y deserción.

Sin embargo, no se produjo ninguna transformación esencial en el sistema educativo más bien se dio continuidad de los proyectos que comenzó cuando era titular de la SEP. Durante su gestión como secretario de Educación Zedillo se restablece la enseñanza de la historia, la geografía y el civismo en escuelas de educación básica, también promovió los procesos para la descentralización de la educación y sobre todo la revaloración del magisterio.

De lo anterior el proceso para establecer la enseñanza por asignaturas en las escuelas de educación básica tuvo éxito, sin embargo, la descentralización educativa tuvo desviaciones porque se establecieron modelos que se copiaron a los estados, y del centralismo anterior, se pasó a otro tipo de centralismo que ha impedido el ingreso de los maestros: para lograr por completo la descentralización pensamos que lo conveniente es que las decisiones se tomen en cada una de las escuelas del país.

Durante este sexenio se avanzó también en la producción de libros de texto gratuitos en lenguas indígenas para los primeros cuatro grados de educación primaria (actualmente existen 52 textos en otras lenguas y sus variantes. Sin embargo aun cuando se hicieron todos los esfuerzos no fue suficiente, pues no fue posible resolver problemas como la ausencia de formación en los docentes en el interculturalismo, además de que no existe el número suficiente de maestros bilingües asignados a comunidades cuya lengua materna es distinta a la propia.

Otro avance fue respecto a la actualización del magisterio mediante el uso de tecnología moderna como es el empleo del sistema vía satélite EDUSAT y la integración de los centros para maestros. Las reformas a la educación normal primaria y secundaria, que habían estado pendientes y que durante el sexenio se efectuaron con criterios demasiado orientados a la práctica y muy poco a la teoría, lo cual de alguna forma resta capacidad profesional a los maestros.

Como complemento para la actualización del magisterio se puso en marcha y operación casi generalizada el Programa de Formación de Profesores (PROMEP) y aunque no ha sido el primer programa de la SEP con el propósito de crear cuerpos académicos de mejor nivel en las instituciones de educación superior, este programa si ha sido el más sólido, significativo y puesto en marcha.

Otro de los desaciertos de la política educativa fue el programa para revisar la función social de los maestros, este propósito no avanzó y se quedó como un simple propósito, pues en lo que corresponde a. Los salarios no fue tan grande el aumento.

La política educativa de este sexenio dejó muchos pendientes en todos los niveles educativos, tomando en cuenta que actualmente se cuenta con una matrícula de casi 30 millones de estudiantes desde nivel preescolar hasta postrado y tanto para los estudiantes como para el país se necesita elevar la calidad de la educación y otorgarle mayores recursos; por ello se debe seguir en la línea de actualización de los planes y programas además de adecuarlos a las necesidades reales del país.

En el nuevo sexenio 2001-2006 se enfatizó el equilibrio entre innovación y continuidad, al reconocer los esfuerzos realizados por las administraciones pasadas en el ámbito educativo.

Vicente Fox Quezada, resumió de manera concisa la orientación del nuevo plan educativo: “Equidad sí, pero con calidad; calidad sí, pero con evaluación externa; evaluación sí, pero con rendición de cuentas; rendición de cuentas sí pero con participación corresponsable de los ciudadanos y de la comunidad educativa”.

Los principales resultados del Sistema Educativo Nacional en el periodo 2000-2001, en lo concerniente a cobertura, equidad educativa, calidad y pertinencia, federalismo educativo y participación social y gasto en educación, son los siguientes.

Cobertura

- Se atendió a 29.7 millones de alumnos mediante 1 467 463 profesores en 218 266 escuelas.
- El 87.5 por ciento de los estudiantes se preparó en instituciones públicas y 12.5 por ciento realizó sus estudios en escuelas particulares.
- En relación con el ciclo anterior, el incremento de la matrícula en los diversos tipos, niveles y modalidades fue de cerca de 453 mil personas, lo que equivale a 1.5 por ciento.

- Los aumentos en la cobertura de preescolar y primaria representan un claro avance, debido a que el grupo de niños en edad de cursar estos estudios ha disminuido en el caso de preescolar, o bien se ha mantenido estable para la primaria.

En el actual ciclo escolar, iniciado a fines de agosto del presente año, se estima que la matrícula asciende a 30.2 millones de estudiantes, 1.8 por ciento más que la registrada en el periodo anterior. Estos alumnos son atendidos por 1 498 479 maestros en 221 754 planteles educativos, superior en 2.1 y 1.6 por ciento, respecto al ciclo 2000-2001.

Equidad educativa

La política de equidad educativa está orientada a abatir las desigualdades que se presentan en el acceso y la calidad de los servicios que se ofrecen a la población, las cuales constituyen una importante limitación para el pleno desarrollo de los mexicanos, particularmente los que padecen una situación de marginación. Como resultado de ello, en el ciclo 2000-2001 la matrícula de la educación comunitaria, los servicios de telesecundaria y la educación indígena, que atienden a los grupos en desventaja en los lugares más dispersos y lejanos, alcanzó un incremento global de 3.8 por ciento en relación con el periodo 1999-2000.

Uno de los instrumentos más destacados, para apoyar diferentes aspectos vinculados con el mejoramiento de la educación en las zonas rurales e indígenas con los mayores rezagos, son los programas compensatorios. Mediante éstos se atendió un total de 5.4 millones de personas, 8 por ciento más respecto al año escolar previo.

Con el propósito de que un número creciente de niños y jóvenes de las comunidades más pobres realice su educación, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) amplió los alcances en la distribución de becas. Además de beneficiar a casi 2.5 millones de alumnos de escasos recursos que cursan la educación básica.

En los servicios de educación básica, en la modalidad indígena, se impulsa la Educación Intercultural Bilingüe con rasgos propios en los aspectos académicos y operativos, a fin de favorecer la construcción de respuestas equitativas y pertinentes para poco más de un millón de niñas, niños y adolescentes indígenas. En enero del presente año 2001 se puso en marcha la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe para asegurar que la educación en este ámbito responda, con un alto nivel de calidad, a las necesidades de la población indígena y para promover prácticas educativas desde el enfoque intercultural en los centros escolares de otros tipos y modalidades.

Calidad y pertinencia

Una de las principales aspiraciones de la sociedad es contar con una educación de calidad y para alcanzar este propósito el Gobierno de la República creó en el 2001, con la participación de los estados, el Programa Escuelas de Calidad. Éste busca generar una dinámica autónoma de transformación de los centros educativos de nivel básico y estimular la participación de la comunidad escolar en el desarrollo de proyectos que mejoren el funcionamiento de los servicios y los resultados de aprendizaje de los alumnos, a través de la distribución de fondos complementarios para adquirir todo tipo de recursos educativos que permitan alcanzar la equidad en la calidad.

El sector educativo realizó esfuerzos para aumentar la calidad y pertinencia de los planes y programas de estudio de todos los tipos, niveles y modalidades educativos. Del mismo modo, se orientaron programas y recursos a la actualización y mejoramiento del profesorado, así como a ampliar y modernizar la infraestructura escolar de las escuelas.

Federalismo educativo y participación social

Con la participación de la administración federal y las autoridades de los estados de la república, así como de empresas y organizaciones del sector privado, se están emprendiendo importantes esfuerzos para

apoyar la educación, los cuales se han concretado en la construcción y reparación de escuelas, la distribución de becas, la dotación de equipos de cómputo.

En el marco del Programa Escuelas de Calidad se han reactivado los Consejos Estatales de Participación Social, los cuales habrán de ampliar los alcances de la educación nacional. Asimismo, en colaboración con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la administración educativa ha iniciado el proceso de construcción de un Acuerdo Social para la Calidad de la Educación.

Por otro lado, continúan avanzando los trabajos para el establecimiento del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, figura que permitirá renovar y fortalecer los espacios institucionales de intercambio entre el Gobierno de la República y las autoridades educativas de las entidades federativas.

En este rubro se ha mantenido estrecho contacto con legisladores de los diversos partidos políticos integrados a la Comisión de Educación del Congreso de la Unión.

COBERTURA

Dentro del Sistema Escolarizado Nacional, la enseñanza básica constituye el tipo educativo más numeroso con 23.6 millones de niños y jóvenes atendidos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, que representan el 79.4 por ciento de la matrícula total del Sistema. El 91.9 por ciento de los alumnos se preparó en instituciones públicas y el 8.1 en particulares.

En relación con el año escolar anterior, el nivel de atención alcanzado en el periodo 2000-2001 representa un aumento de casi 200 mil educandos, lo que equivale a un incremento de 0.8 por ciento en la matrícula del tipo educativo.

Si se considera que la población en edad de cursar la educación básica ha dejado de crecer en términos absolutos en el año 2000, es claro que el incremento en la matrícula registrado durante el periodo

de referencia representa una mejoría en la cobertura de este servicio educativo.

Cerca del 50 por ciento del incremento de la matrícula de preescolar y primaria correspondió a la educación indígena y comunitaria, mientras que el 43.3 por ciento del crecimiento de la secundaria se debió a la ampliación del servicio de telesecundaria, lo que significa que la expansión de los servicios en buena medida se concentró entre la población marginada.

En el año lectivo, el 62.8 por ciento de la matrícula de educación básica correspondió a la primaria, el 22.7 por ciento a la secundaria y el 14.5 por ciento restante a preescolar.

A pesar de que la cobertura de los servicios educativos básicos es equivalente a la que se observa en otros países, incluyendo los de mayor desarrollo, según datos del último censo de población existen más de dos millones de niños y jóvenes en México entre cinco y 14 años de edad que no asisten con regularidad a la escuela. Si bien esta cifra representa un porcentaje relativamente menor del grupo de población correspondiente (menos de 10 por ciento), en términos absolutos es considerable y más alta de la que se había previsto. En atención al imperativo de justicia y equidad que el Gobierno de la República se ha propuesto, es preciso emprender acciones decididas para lograr que todos estos niños y jóvenes hagan efectivo el derecho a la educación que les confiere la Constitución de los mexicanos.

Primaria

La estabilidad demográfica mostrada por el grupo de población en edad en que regularmente se cursan estos estudios y la cobertura casi generalizada del servicio que se ha alcanzado en años recientes explican la expansión moderada que registró la matrícula de educación primaria.

En el periodo académico que se informa, la atención en este nivel educativo se incrementó en cerca de 27 mil niños, totalizando 14 792 528, cifra que representa un crecimiento de 0.2 por ciento respecto al ciclo escolar que le precedió. Durante el ciclo 2000-2001, el número de

maestros de primaria ascendió a 548 215 y el de escuelas a 99 008, es decir, 4 521 y 722 más que el año anterior, respectivamente.

EQUIDAD

Los rezagos, inercias y desigualdades del sistema educativo representan un freno al desarrollo nacional. Todavía existen grupos numerosos de niños en edad de cursar la enseñanza básica que no reciben educación o que no han logrado concluir sus estudios y la búsqueda de la equidad no necesariamente se ha traducido en avances equivalentes en el ámbito de la calidad y el logro académico de los educandos. De ahí que avanzar hacia la equidad en la educación esté estrechamente asociado con el desarrollo de iniciativas que de manera integral consideren las distintas características y necesidades educativas de la población que ha sido marginada, por largo tiempo, de los beneficios del desarrollo.

Actualmente, operan programas específicos dedicados a brindar servicios que atiendan los requerimientos educativos de los niños y jóvenes que residen principalmente en zonas rurales y urbanas-marginadas, para asegurar que reciban la atención que requieren. Dentro de éstos se destacan los programas compensatorios, el PROGRESA y los programas de educación indígena y de atención educativa a población migrante.

Programas Compensatorios

A cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), estos programas tienen la finalidad de apoyar a los alumnos y escuelas de las zonas rurales e indígenas del país que presentan los mayores rezagos en materia educativa, con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

La cobertura total de estos programas compensatorios creció de cinco millones de personas en el ciclo 1999-2000 a 5.4 millones en 2000-2001, lo que equivale a un aumento de 8 por ciento. Casi la tercera parte de los alumnos de primaria y el 46.5 por ciento de las escuelas de este nivel educativo en todo el país están siendo atendidos con los apoyos compensatorios.

Para favorecer la educación y el desarrollo temprano de 513 418 niños menores de cuatro años, en el ciclo 2000-2001 se ofreció asesoría y materiales didácticos a 441 537 padres de familia, lo que en relación con el periodo anterior representa un aumento de 4 y 5 por ciento, respectivamente. Asimismo, se benefició con igual número de paquetes de material didáctico a 4.3 millones de niños en 46 mil escuelas primarias rurales. Alrededor de 13 mil docentes fueron incentivados por su desempeño y para fomentar su arraigo, además 82 mil profesores, supervisores y directores recibieron capacitación especializada para apoyar más adecuadamente a los alumnos de las escuelas multigrado.

En el ciclo 2000-2001, con los recursos de los programas compensatorios se edificaron y rehabilitaron 6 059 espacios educativos de preescolar y primaria.

Por medio del Programa de Apoyo a la Gestión Escolar, 45 mil asociaciones de padres de familia fueron capacitadas y recibieron recursos para la compra de materiales educativos y para colaborar con pequeñas obras de mejora de los planteles en los que estudian sus hijos. En relación con el ciclo anterior se registró un crecimiento de 53 por ciento.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

En las zonas más rezagadas del país, más de 2.5 millones de niños y jóvenes recibieron una beca y apoyo para la compra de útiles escolares como parte del componente educativo de PROGRESA. Con esta medida se pretende asegurar que la carencia de recursos no constituya un impedimento para que asistan a la escuela y logren concluir su enseñanza básica. A fin de revertir la desigualdad en el acceso a la educación que afecta a las niñas y las jóvenes en situación de pobreza extrema, éstas se benefician de un estímulo superior al que se proporciona a los varones.

CALIDAD

Como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, la calidad de la educación descansa en profesores dedicados, preparados y motivados para cumplir con su función docente; en alumnos estimulados y deseosos de aprender; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; así como en el apoyo de las familias y de una sociedad participativa en el quehacer educativo. Ampliar los alcances de todos estos aspectos en beneficio de la calidad educativa demanda una reforma de la organización escolar que aproveche la energía, los recursos e iniciativas de los cuales dispone la escuela para su mejoramiento.

Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de esta aspiración de la sociedad, a partir del presente año se han puesto en marcha novedosas iniciativas y se ha dado continuidad a programas y proyectos que han mostrado su efectividad, al tiempo que se encuentran en revisión otros que deberán ser renovados.

Programa Escuelas de Calidad

A fin de fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación básica, en abril del presente año 2001 se creó el Programa de Escuelas de Calidad. En él participan de manera voluntaria las escuelas y pretende:

- Generar una dinámica autónoma de transformación de las comunidades escolares para mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
- Alcanzar equidad en la calidad del servicio educativo, con énfasis en las escuelas de mayor marginación.
- Capacitar permanentemente a los directivos escolares y docentes.
- Propiciar autonomía para la generación del proyecto escolar y apoyar acciones definidas por la propia comunidad escolar.

- Promover la participación de padres de familia y sociedad en el diseño e implementación del proyecto escolar.
- Alentar a la escuela para que compita contra sí misma, no contra otras.
- Atender las condiciones específicas en las que cada escuela realiza su trabajo.
- Otorgar recursos adicionales públicos de los tres órdenes de gobierno y privados, para complementar la inversión en educación que el gobierno realiza de manera regular. Estos fondos permitirán que las escuelas participantes adquieran todo tipo de recursos educativos (infraestructura, equipamiento, mobiliario, libros, materiales didácticos y escolares, capacitación, becas, entre otros) que requieran y decidan maestros, alumnos y padres de familia.
- Impulsar la evaluación continua y la cultura de rendición de cuentas como base para el mejoramiento del proceso y de los resultados educativos.

En el presente año 2001 se elaboraron y publicaron las Reglas de Operación del Programa y en cada estado de la República se han conformado equipos técnicos de asesoría y seguimiento para apoyar el desarrollo de esta propuesta.

Se han inscrito más de cuatro mil escuelas, las cuales han recibido capacitación y asesoría para la elaboración de su proyecto escolar. De éstas, se seleccionarán alrededor de dos mil en más de 800 municipios del país, mediante procesos de dictaminación definidos por cada entidad federativa que se realizarán en el mes de septiembre. Con ello se rebasará la meta de 1 500 centros educativos prevista inicialmente.

El Programa tiene comprometidos 350 millones de pesos de origen federal y 175 millones de pesos de las 32 entidades federativas. El gran entusiasmo que está despertando en las autoridades municipales y en organismos de los sectores privado y social permite anticipar que, con su apoyo, se alcanzará la meta global de 700 millones de pesos para beneficiar a las escuelas participantes en el ciclo escolar 2001-2002.

Contenidos y Materiales Educativos para Alumnos y Docentes

En el periodo que se informa, se realizaron esfuerzos destinados a fortalecer los contenidos educativos de educación básica, así como a innovar y preparar materiales didácticos impresos, audiovisuales e informáticos dirigidos a maestros y alumnos.

Materiales educativos para alumnos y maestros

Comenzó la actualización de datos estadísticos de los libros de Geografía de cuarto a sexto grados y, en colaboración con los gobiernos de los estados, se pusieron al día los datos estadísticos de los 31 libros estatales de Historia y Geografía de tercer grado. Asimismo, en este ciclo de referencia concluyó la revisión y actualización del Atlas de México para su distribución en el periodo 2001-2002. En lo que respecta a la educación secundaria, en julio del año actual 2001 inició la evaluación de libros de texto de ese nivel educativo para el ciclo escolar 2002-2003.

Con el propósito de apoyar el trabajo docente se elaboraron el Libro para el Maestro de Ciencias Naturales y Desarrollo Humano, sexto grado y el Libro para el Maestro de Educación Artística; además, se realizaron tres Ficheros de Actividades de Educación Física primero, segundo y tercer ciclos. Asimismo, concluyó la reelaboración del libro para el maestro de Matemáticas de quinto grado. De igual forma, se reimprimieron 25 títulos de esta colección para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, además de 13 títulos de los Ficheros de Actividades Didácticas para las asignaturas de Español y Matemáticas de primero a sexto grados, así como el de Matemáticas de secundaria.

Adicionalmente, en 2001-2002 se entregaron 30 mil libros en sistema Braille para los alumnos que presentan debilidad visual.

Materiales para la formación, actualización y capacitación del magisterio

Con el propósito de contribuir a mejorar la actualización de maestros de educación básica, se editaron 12 nuevos títulos y se reimprimieron otros 30 de la colección Biblioteca para la Actualización del Maestro (23 títulos con un volumen de 940 mil ejemplares y siete de la serie Cuadernos con 213 mil ejemplares).

Con la misma finalidad de apoyar la actualización y el trabajo docente, se produjeron 46 materiales audiovisuales y 91 programas correspondientes a la barra “Temas para Maestros”, los cuales se transmiten por la red EDUSAT. Para apoyar el mejoramiento de la formación de los futuros profesores de educación básica, se elaboró el libro Conocimiento del Medio Natural y Social de la Licenciatura en Educación Preescolar de cuarto semestre que se ofrece en las escuelas normales. Simultáneamente, se continuó apoyando a la Biblioteca del Normalista, para lo cual se reimprimieron ocho títulos con un tiraje total de 65 500 ejemplares.

En colaboración con el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) se concluyó la edición del paquete didáctico de Ciencias Naturales y se reimprimieron seis paquetes más. De igual forma, se elaboraron dos paquetes de materiales educativos para la enseñanza con medios informáticos, cuyo objetivo es mejorar la calidad del aprendizaje de las Matemáticas y las Ciencias en la escuela secundaria: Enseñanza de las Matemáticas con Tecnología (EMAT) y Enseñanza de la Física con Tecnología (EFIT).

Actualización del Magisterio

El PRONAP está constituido por un conjunto de servicios educativos regulares, a cargo de las autoridades educativas estatales y bajo la normatividad de la SEP, que buscan elevar la calidad de la enseñanza mediante procesos de apoyo continuo al trabajo de los maestros y a la renovación de sus conocimientos y de sus competencias didácticas mediante una oferta de programas de actualización.

Talleres generales de actualización

Son programas de estudio de corta duración que fomentan las habilidades de los maestros para el trabajo colectivo y para la enseñanza de los contenidos de los planes y programas de estudio

más relevantes. Basados en los resultados de evaluaciones realizadas a los docentes, se desarrollan por nivel en el caso de preescolar, primaria y telesecundaria, y por asignatura en las escuelas secundarias. La SEP produce las guías impresas que buscan asegurar la calidad de los contenidos a tratar, mientras que las autoridades educativas estatales preparan a los facilitadores que coordinan los grupos que participan en los Talleres. Las guías se entregan al iniciar el ciclo escolar a cada uno de los maestros de educación básica en el país.

Cursos nacionales de actualización

Están dirigidos a asegurar un alto nivel de competencia de los profesores en la enseñanza o en la dirección de un centro escolar. Actualmente 517 592 maestros de educación primaria y secundaria están desarrollando uno o más de los 14 distintos cursos. En el periodo de este Informe inició el Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria, con la participación de 11 700 directores y supervisores de escuelas de este nivel. En el ciclo escolar que comenzó en agosto del presente año se puso a disposición de los directivos de educación secundaria el Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Secundaria. Estas acciones se orientan a mejorar sus competencias para transformar la gestión en los centros escolares y asegurar que los estudiantes logren los propósitos educativos.

Cursos estatales de actualización

Con el propósito de que las oportunidades de actualización se construyan en consonancia con las necesidades de desarrollo profesional de los maestros, este año se puso en marcha la reorganización del proceso de diseño y dictaminación de estos cursos. Con ello, se estimulan las iniciativas locales que contribuirán a mejorar el desempeño profesional de los docentes, de los directivos y del personal de apoyo técnico pedagógico de educación básica.

Como parte de las actividades para formar en los estados cuadros técnicos dedicados al desarrollo profesional de los docentes en servicio, en el periodo que se informa se realizaron distintos talleres nacionales de capacitación y reuniones de trabajo.

Centros de Maestros

En estos Centros, los docentes de este tipo educativo encuentran servicios de apoyo y asesoría para el estudio, la consulta y la discusión académica. Entre los servicios que ofrecen, destaca una biblioteca de seis mil volúmenes entre libros, audios, videos y discos compactos, además de computadoras (algunas de las cuales están conectadas a la Red Escolar y a Internet) y equipo de acceso a la Red EDUSAT. Actualmente, existen en todo el país 505 de estos espacios. Cabe mencionar que en el periodo se incrementó el acervo bibliográfico de todos los Centros de Maestros.

Página electrónica de PRONAP

Se trata de un espacio interactivo en el cual los docentes pueden tener comunicación inmediata y directa al contactar el Centro de Maestros virtual. Ahí tienen acceso a servicios como talleres en línea, foros de discusión y de reflexión y listas de interés. Además, se les ofrece información sobre el conjunto de servicios de actualización y capacitación que se proporcionan en el marco del PRONAP.

La Reforma de la Educación Normal

La actividad del maestro es un factor decisivo en la calidad de la educación, por ello el Gobierno Federal y los gobiernos estatales avanzan en la consolidación del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, cuyo propósito es elevar la calidad de la formación inicial de los profesores de educación básica mediante nuevos planes y programas de estudio, la actualización de los maestros de los planteles normalista, el mejoramiento de los edificios escolares y de los recursos educativos, y la renovación de la organización y gestión institucional

Para dar continuidad a la reforma curricular de la educación normal, se elaboraron 12 programas para la Licenciatura en Educación Preescolar (plan 1999); los Lineamientos generales para la elaboración de los programas de asignatura regional; dos programas para la Licenciatura en Educación Primaria (plan 1997); los Lineamientos para organizar el proceso de titulación; y cuatro programas para la Licenciatura en Educación Secundaria (plan 1999),

así como 60 temarios para las asignaturas correspondientes a las especialidades que se ofrecen en esta licenciatura.

También se prepararon las Orientaciones para la elaboración de los programas del campo de formación específica a cargo de las escuelas normales y los criterios para el diseño de los programas de Planeación de la enseñanza y evaluación del aprendizaje, Observación y práctica docente II, III, IV y Opcional I y II. El diseño de todos los programas contó con la colaboración de profesores de las escuelas y especialistas en el campo disciplinario correspondiente.

Se editaron los cuadernos de los programas y materiales de apoyo para el estudio de las tres licenciaturas. En total se imprimieron 101 títulos, con un tiraje de 1 320 700 ejemplares, que se distribuyeron gratuitamente a maestros y estudiantes normalistas.

Para apoyar la actualización y capacitación de los profesores de educación normal se realizaron dos reuniones nacionales con los responsables estatales del programa, talleres nacionales sobre las asignaturas de los nuevos planes de estudio de las Licenciaturas en Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria y con la misma finalidad se transmitieron 10 teleconferencias a través de la Red EDUSAT.

En marzo de 2001 se puso en marcha la página electrónica de Internet Red Normalista, espacio de consulta, información e intercambio de experiencias sobre aspectos de la formación inicial de los profesores de educación básica.

Con el propósito de continuar fortaleciendo el trabajo académico de estudiantes y profesores de las escuelas normales, se distribuyeron equipos de cómputo y audiovisual, además de acervos bibliográficos a 210 planteles de sostenimiento público, lo que representó una inversión aproximada de 80 millones de pesos.

La SEP destinó 50 millones de pesos para el pago de becas de apoyo a la práctica intensiva y al servicio social de 9 625 estudiantes de las escuelas normales públicas durante el cuarto año de la Licenciatura en Educación Primaria. Este financiamiento permitió apoyar a los jóvenes que desarrollan la última etapa de su formación mediante la experiencia frente a grupo, a cubrir gastos derivados de su trabajo

docente como son la adquisición de materiales y ayuda para la transportación y la estancia en las comunidades donde se ubican las escuelas de práctica.

Investigación Educativa

Con el propósito de apoyar el más adecuado desarrollo de las políticas y programas educativos mediante la realización de investigación educativa la SEP respalda distintas iniciativas. Además, se avanza en la línea de investigación relacionada con la integración educativa de los alumnos con necesidades de enseñanza especiales, con y sin discapacidad, en las escuelas regulares.

La línea de investigación referente al seguimiento y a la evaluación de la reforma de las escuelas normales ha generado información de utilidad, la cual es aprovechada para revisar y adecuar sus programas de estudio. De diciembre de 2000 a agosto de 2001 en las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria se realizaron visitas a escuelas normales de seis entidades.

4.2 CONCLUSIONES

Todos los gobiernos de la República, desde el siglo pasado, han tenido en cuenta el carácter prioritario de la educación. Ninguno ha dejado de mencionar su importancia como eje de la transformación productiva, instrumento para impulsar el desarrollo, la movilidad ocupacional y eliminar las desigualdades sociales y regionales, es decir, el medio más efectivo para crear el capital humano que se requiere para elevar el nivel de productividad y la competitividad del país en el campo internacional. Tenemos una población económicamente activa con bajos niveles de escolaridad.

Estas tesis y otras tantas, han formado parte del discurso oficial. Nadie puede quejarse de que en él no se le atribuya a la educación, a los educadores y educandos la prioridad que deben tener como asunto de gobierno. Hay reclamos sobre la mala calidad, de la falta de oportunidades y condiciones de estudio, del insuficiente pago que reciben los maestros y del bajo prestigio que tienen en la sociedad, del reducido número de bibliotecas, laboratorios y computadoras, de lo precario que resulta el costo por alumno, de la incapacidad de las burocracias para llevar adelante la descentralización y otros programas y de la escasez de recursos con que opera la educación pública.

Grosso modo, se sabe cuáles son los grandes problemas de la educación pública y lo complejo que son sus soluciones.

En suma, desde hace mucho tiempo hay falta de congruencia entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que hace el gobierno con la educación. Esta es una crítica añeja que en las circunstancias actuales cobra vigencia por el reconocimiento ciudadano. Hay dudas y muchas interrogantes sobre lo realizado, también respecto de que se vayan a dar cambios educativos sustanciales en este sexenio que soporten lo que el país requiere.

Si bien en los sexenios 1995-2000 y 2001-2006 se han preocupado por la educación primaria y han puesto objetivos y metas que talvez no se han alcanzado por completo en cuanto a:

Equidad

La mayoría reconoce los esfuerzos hechos en el pasado para incrementar la cobertura de los servicios educativos; pero también advierte que esa cobertura dejó fuera a más de un millón de niños indígenas; que dos millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela; muchos más por causas diversas abandonaron la educación básica o jamás ingresaron al sistema escolar, sumándose a un rezago educativo de 32 millones de adultos. El nuevo Programa, a través de un sistema “más abierto, dinámico y diversificado”, se propone ampliar hasta el 96% la cobertura en educación básica para niños indígenas; hacer obligatorio el nivel preescolar y abatir el rezago y la repetición que existe en todos los niveles educativos.

Calidad

La calidad es uno de los mayores problemas de nuestro sistema educativo. La publicación de los resultados del TIMSS es una prueba más de que será necesario trabajar intensamente para elevar el rango en que actualmente está colocado nuestro país en el ámbito internacional. Para lograrlo, el actual gobierno se propone entre otras cosas “fortalecer el federalismo donde la clave del sistema político sea el municipio y la zona escolar lo sea del sistema educativo”. Se trata de un nuevo programa de gestión educativa que dará mayores libertades a las escuelas para llevar a cabo sus propios proyectos educativos.

En este nuevo esquema la participación social será fundamental en varios sentidos: las decisiones en la escuela involucrarán a toda la comunidad escolar, será un canal para obtener mayores recursos de acuerdo con el desempeño, será una entidad inmediata para la rendición de cuentas y la evaluación. Este nuevo modelo establece una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, porque no sólo se refiere a las comunidades escolares en estricto sentido, sino que involucra a todos en el esfuerzo por mejorar la calidad de la educación.

Federalismo

Respecto de la consolidación del federalismo, el anuncio del Consejo Nacional de Autoridades Educativas es uno de los primeros pasos para descentralizar la toma de decisiones, al involucrar a todos los secretarios o sus similares de educación en los estados.

Este nuevo federalismo implica amplia participación social en la que están incluidos los padres, los estudiantes, los empresarios, las organizaciones, las instituciones y las autoridades para alcanzar juntos las metas trazadas.

Evaluación

La evaluación continua y externa es uno de los aspectos más sobresalientes del nuevo programa educativo.

En este punto se harán transparentes y palmarios los logros alcanzados. A través de sus resultados será posible canalizar los esfuerzos orientados a alcanzar una óptima calidad en los servicios educativos, cuyos egresados sean competitivos en el ámbito mundial. Al respecto no parece haber oposición de ninguno de los sectores, incluso el SNTE manifestó su acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación, aunque pide ser copartícipe en el diseño de las reglas de operación.

La educación será uno de los pilares que sostengan al Estado nacional y a sus instituciones. Por eso el gobierno mexicano tiene la enorme responsabilidad y él desafío de fomentarla.

Poco se habrá avanzado mientras la enseñanza básica no sea prioritaria en inversión de recursos, en atención institucional y también como centro del interés público. Hay que evitar el actual círculo vicioso, que lleva de la baja valoración de la tarea de los maestros y su poca remuneración.

El problema educativo ya no puede reducirse sencillamente al fracaso de un puñado de alumnos, por numeroso que sea, ni tampoco a que la escuela no cumpla como es debido las misiones que la comunidad le encomienda ni al Estado por su poca atención a este sector sino que todos absolutamente todos, gobierno, maestros, alumnos, padres de familia y toda la sociedad participemos en estos cambios para recibir una mejor educación tanto en calidad, equidad y cobertura.

BIBLIOGRAFÍA

AGULAR, Villanueva Luis F. El estudio de las políticas públicas. México 1996. Miguel Ángel Porrúa. No. Págs.280.

CHAVEZ, Presa Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados en el gasto público. F.C.E. México. 2000.

FORO Nacional, (1999), La Educación Básica ante el Nuevo Milenio, Vol. I UPN, México, Talleres de litografía MAGNO GRAF, La edición consta de 5,000 ejemplares, No, pp.385

FORO Nacional, (1999), La Educación Básica ante el Nuevo Milenio, Vol. II UPN, México, Talleres de litografía MAGNO GRAF, La edición consta de 5,000 ejemplares, No. Págs.395

GUERRERO, OROZCO Omar. La Teoría de la Administración Pública. Harla, México, 1986.

LATAPÍ, Sarre Pablo. (Coordinador) Un siglo de educación en México II. México 1998. Biblioteca mexicana. No. Págs. 448.

MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. México, 1998. Siglo veintiuno. No. Págs.378.

ORNELAS, Carlos (1995), El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, México, Fondo de Cultura, Séptima reimpresión, 2000, No. Págs.367

_____ (Compilador), (2001), Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí, México, AULA XXI/Santillana, Primera edición, No. Págs.461

PRAWDA, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, 1984. Grijalbo. No. Págs.380.

Logros inequidades y retos del futuro del sistema educativos mexicano. México 1989. Grijalbo. No. Págs. 299.

FLORES Gustavo, (2001), México Educativo Revisitado, México, OCEANO, Primera edición, No. Págs.313

RUIZ, Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México 1996. UIA No. Págs.66

TERESINHA, Bertussi Guadalupe. (Coordinadora) Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva Tomo I México 2001. UPN. No. Págs.244.

Educación 2001. Instituto Mexicano de Investigación Educativa, S.C., México, números

(2001) Proceso, número 1301, pp.64-66 “Programa Nacional de Educación 2001-2006 (I)

(2001) Proceso, número 1302, pp. 68-70. LATAPI Sarre, Pablo. “Programa Nacional de Educación 2001-2006 (II)

(2000) Revista Mexicana de Pedagogía, número 57 pp. 32-35.

RAMÍREZ, Víctor. “Vicente Fox y el Horizonte de la Educación Pública”

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Pública Diario Oficial, Ciudad de México, DF. 18 de Mayo 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México Ediciones Quinto Sol. 2000
- Ley General de Educación. México. PAC, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Federal. México. Luciana, 2000
- Ley de Planeación. México. Luciana, 2000

- Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública. México. SEP.
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México. 1995
- Políticas Generales del Sistema Educativo. México. SEP.
- Primer Informe de Gobierno 2000. México
- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México. Poder Ejecutivo Federal, 1989.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006. México. SEP, 2001
- Plan Nacional de Desarrollo 2001. México
- Ramo 33

www.sep.gob.mx

www.unesco.org

www.observatoriociudadano.org

www.presidencia.gob.mx