

22
24'



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**PROYECTO DE GOBIERNO Y MODERNIZACION
DE LA EDUCACION BASICA EN MEXICO. 1988-2000.
UN ESTUDIO DE POLITICA PUBLICA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

CESAR NICANDRO } CRUZ RUBIO



DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

NOVIEMBRE DE 1988.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Más que una obligación, es un privilegio poder agradecer en vida a todas las personas que con su apoyo constante y desinteresado hicieron posible el logro de tantas metas personales.

Por esto, no puedo sino dar gracias a mis padres, Juan Cenobio Cruz y Purificación Rubio por su apoyo y amor incondicionales. Este trabajo representa la cristalización de un sueño en común. Me han dado algo impagable.

A Erika, con amor.

PROYECTO DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (1988-2000): UN ESTUDIO DE POLÍTICA PÚBLICA

ÍNDICE

Introducción

CAPITULO I ANTECEDENTES Y MARCO REFERENCIAL

1.1 Estado, gobierno y Administración Pública en la globalización	1
1.2 Cambio Estructural y modernización	6
1.2.1 Situación política	6
1.2.2. Situación económica y social	7
1.3 Antecedentes históricos de la educación en México	18
1.4 El sistema Educativo nacional	24
1.4.1 Educación y educación básica	24
1.4.2 Sistema Educativo Escolarizado	29
1.4.3 Sistema educativo extraescolar	30
1.4.4 Educación formal y no formal	31
1.5 Marco referencial de política pública	32
1.5.1 Política pública y política educativa: la definición	32
1.5.2 El enfoque	36
1.5.3 Educación y política	42
1.5.4 modernización y política pública	43
1.5.5 Educación y desarrollo (desarrollo y política pública)	44

CAPITULO II DIAGNOSTICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 La Tendencia Demográfica	50
2.2 Condiciones escolares y grados promedio de escolaridad	53
2.2 Analfabetismo	59
2.3 Matrícula	62
2.4 Atención a la demanda	65
2.5 Transición	66
2.6 Eficiencia terminal	68
2.7 El financiamiento de la educación	71
2.8 Sobre la necesidad de un nuevo modelo educativo	74

CAPITULO III EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	81
3.1 Educación básica y agenda de gobierno	81
3.2 La modernización como proceso y como plan de gobierno	88
3.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	91
3.2.2 Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	93
3.3 Los problemas Institucionales del Sistema Educativo Nacional	96
3.4 La modernización de la educación básica ante la problemática	101
3.4.1 Federalización educativa	103
3.4.2 Magisterio	110
3.4.3 Participación social en el quehacer educativo	115
3.5 Las políticas de Desarrollo Educativo 1995-2000.	118
3.5.1 El Programa de Desarrollo Educativo y los problemas de la agenda	118
3.5.2 La organización y funcionamiento del Sistema de Educación Básica	120
3.5.3 Los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza	121
3.5.4 La formación y actualización de maestros y directivos	122
3.5.5 La Equidad educativa	123
3.5.6 Los medios electrónicos en apoyo a la educación	124
3.5.7 Educación y economía	125
CAPITULO IV EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES	128
4.1 Argumentación de las bases propositivas	128
4.2 Estructuración de la propuesta	139
CONCLUSIONES	143
ENSAYO BIBLIOGRÁFICO	148
Bibliografía	

**PROYECTO DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN
BÁSICA EN MÉXICO (1988-2000): UN ESTUDIO DE POLÍTICA PÚBLICA**

ÍNDICE

Introducción

CAPITULO I ANTECEDENTES Y MARCO REFERENCIAL

1.1 Estado, gobierno y Administración Pública en la globalización	1
1.2 Cambio Estructural y modernización	6
1.2.1 Situación política	6
1.2.2. Situación económico y social	7
1.3 Antecedentes históricos de la educación en México	18
1.4 El sistema Educativo nacional	24
1.4.1 Educación y educación básica	24
1.4.2 Sistema Educativo Escolarizado	29
1.4.3 Sistema educativo extraescolar	30
1.4.4 Educación formal y no formal	31
1.5 Marco referencial de política pública	32
1.5.1 Política pública y política educativa; la definición	32
1.5.2 El enfoque	36
1.5.3 Educación y política	42
1.5.4 modernización y política pública	43
1.5.5 Educación y desarrollo (desarrollo y política pública)	44

CAPITULO II DIAGNOSTICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 La Tendencia Demográfica	50
2.2 Condiciones escolares y grados promedio de escolaridad	53
2.2 Analífabetismo	59
2.3 Matrícula	62
2.4 Atención a la demanda	65
2.5 Transición	66
2.6 Eficiencia terminal	68
2.7 El financiamiento de la educación	71
2.8 Sobre la necesidad de un nuevo modelo educativo	74

CAPITULO III EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	81
3.1 Educación básica y agenda de gobierno	81
3.2 La modernización como proceso y como plan de gobierno	88
3.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	91
3.2.2 Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	93
3.3 Los problemas institucionales del Sistema Educativo Nacional	96
3.4 La modernización de la educación básica ante la problemática	101
3.4.1 Federallización educativa	103
3.4.2 Magisterio	110
3.4.3 Participación social en el quehacer educativo	115
3.5 Las políticas de Desarrollo Educativo 1995-2000.	118
3.5.1 El Programa de Desarrollo Educativo y los problemas de la agenda	118
3.5.2 La organización y funcionamiento del Sistema de Educación Básica	120
3.5.3 Los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza	121
3.5.4 La formación y actualización de maestros y directivos	122
3.5.5 La Equidad educativa	123
3.5.6 Los medios electrónicos en apoyo a la educación	124
3.5.7 Educación y economía	125
CAPITULO IV EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES	128
4.1 Argumentación de las bases propositivas	128
4.2 Estructuración de la propuesta	139
CONCLUSIONES	143
ENSAYO BIBLIOGRÁFICO	148
Bibliografía	

Introducción

El presente estudio es resultado de una inquietud personal surgida en mi formación profesional. El problema educativo en México. ¿Cuál es la importancia de la educación para el desarrollo de un país como el nuestro, con amplios rezagos sociales y carencias, así como esperanzas en un futuro mejor, el cual ha sido sujeto a un profundo proceso de reestructuración en las relaciones gobierno-sociedad? ¿Cuál es el impacto deseado que la educación puede generar para incrementar los niveles de vida de la población? ¿Cuál es el móvil que orienta e impulsa la llamada "modernización educativa"?

La necesidad de invertir en capital humano es consecuencia de la inserción de un país a un proceso de integración económica, ya que al requerir ampliar las potencialidades individuales con el fin de dinamizar el aparato productivo, la educación (básica) como fenómeno y como asunto de gobierno es de gran importancia.

Señalo que este trabajo responde a una inquietud, dado que considero que hoy más que nunca es necesario estudiar las acciones de gobierno, las políticas educativas y la orientación del actual modelo educativo, con el fin de determinar sus posibles impactos y consecuencias. Cada persona define un criterio propio sobre lo que la educación como proceso puede otorgar para el desarrollo individual y nacional. La inquietud consiste pues, en buscar responder a las preguntas arriba señaladas a través de un estudio que permita comprender las acciones de gobierno en la materia, obtener un criterio (objetivo) sobre las mismas y argumentar modificaciones con base en los resultados del mismo.

Es claro pensar que la educación es un ámbito esencial de la convivencia social. Los esfuerzos de gobierno y de la sociedad (públicos y privados) en el ramo son clara evidencia de que su atención representa un grave asunto nacional.

El estudio de política educativa es una empresa compleja, ya que, (como es el caso de casi todos los problemas públicos), la educación en su orientación y posible impacto, obedece a un sinnúmero de variables. Los

problemas públicos son problemas complejos y sus consecuencias afectan también a un sinnúmero de sectores, individuos e incluso otros problemas públicos.

Este estudio parte de dos premisas: la primera consiste en que el modelo enseñanza aprendizaje utilizado actualmente, que tiene su sustento en la escuela y en la interacción maestro-alumno es el indicado. No se busca en este estudio proponer alternativas para modificar las bases en las que descansa el proceso enseñanza-aprendizaje utilizado hoy en día. La segunda, el proceso de modernización educativa emprendido por el gobierno mexicano 1988-1994 (en la educación básica objeto de estudio), busca responder a los retos que plantean los nuevos escenarios del país en su contexto.

Las hipótesis que guiarán el trabajo son dos:

a) la modernización del Sistema Educativo realizada con el ANMEB fue un proceso restringido a aspectos organizativos, técnicos y pedagógicos, que modificaron estructuralmente la organización del Sistema de Educación Básica y normal.

b) Los objetivos del proceso de modernización orientados a afectar las estructuras sociales con el fin de promover la participación no han sido aún alcanzados.

La estructura del presente estudio, se divide en 4 grandes apartados, o saber:

El primer capítulo, *antecedentes y marco referencial* es el punto de inicio, que busca partir el proceso de redimensionamiento del Estado (en materia jurídica), de sus órganos de gobierno y administración pública como producto del proceso de globalización, con el fin de abordar la situación general de la nación en los aspectos político, económico y social en los 2 sexenios anteriores, así como introducir inicialmente el tema de la educación y la educación básica, describiendo los elementos del sistema educativo nacional. Asimismo, este capítulo contiene el marco referencial de política pública que se utilizó para la realización del estudio, la relación de la educación con la política, el desarrollo y la modernización.

El segundo capítulo, *diagnóstico de la educación en México*, aborda la situación del Sistema Educativo Nacional (SEN) en relación con los indicadores utilizados para dar seguimiento a la educación básica

(analfabetismo, matrícula, atención a la demanda, transición y eficiencia terminal). También aborda el aspecto del financiamiento de la educación, para concluir con una parte argumentativa en sobre la necesidad existente de instaurar un nuevo modelo educativo, así como las bases políticas, económicas y sociales que la fundamentan.

El tercer capítulo aborda *el proceso de modernización de la educación básica* emprendido en el sexenio pasado, desde el PND 1989-1994 hasta el Programa de Desarrollo Educativo presentado para el presente sexenio, pasando por la política de modernización cristalizada con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este capítulo se puede considerar la parte central del trabajo, aunque no puede verse en forma separada de su conjunto.

El cuarto y último capítulo: *en la búsqueda de soluciones*, pretende, sino concluir sobre el estudio, sí rebasar el ámbito de lo puramente descriptivo para suscribirse, con base en las conclusiones preliminares de todo el estudio, y para argumentar la viabilidad y factibilidad de diversas opciones que existen para realizar acciones de políticas que busquen mejorar el desempeño del actual modelo educativo.

Es el capítulo que busca argumentar modificaciones a la organización, estructura y condiciones del SEN para mejorar su eficiencia, así como para lograr que la educación otorgue los frutos mayormente esperados de ella (relevancia para el fenómeno económico, que impacte favorablemente en los individuos para mejorar sus condiciones y capacidades).

Agradezco a todos aquellos personas que me apoyaron para realizar mi estudio de tesis profesional, a mis profesores y compañeras de carrera que, en diferente forma e intensidad apoyan mi esfuerzo y alentaron su consolidación.

Muchas veces la omisión es motiva de resentimiento, sin embargo corro este riesgo agradeciendo especialmente a mis profesores. Al Dr. Juan Carlos León, mi director de tesis y principal responsable de mis constantes dudas, cuestionamientos y afanes, que, sin conocerme en calidad de alumno, me apoyó sin vacilación para realizar este trabajo. Al Lic. Manuel Quijano (por hacer que mi formación se viera fuertemente preñada de la mística de servicio, la cual es hoy día indispensable para consolidar nuestro gremio y servir a nuestro país. Al Dr. Ricardo Uvalle, por generar en mí un profunda arraigo hacia mi formación profesional y amor a mi carrera. Al Lic. Sánchez Rueda y al Lic. Domínguez López Portillo por sus

vallosos comentarios y su incondicional disposición, y con ellos, a todos los maestros que con su labor y entrega han demostrado, tanto a mis compañeros de carrera como a un servidor, su vocación de servicio y su empeño en la búsqueda de la excelencia académica de nuestra Universidad.

CAPITULO I

Antecedentes y marco referencial

1.1. Estado, gobierno y Administración pública en la globalización.

Durante el curso de la Historia Nacional, el asunto de la educación se ha enfrentado, a múltiples e imponentes retos, tales como la suficiente cobertura que para la población demandante, así como proporcionar los servicios educativos en términos de alta calidad y relevancia, lo cual ha significado el uso de recursos públicos y humanos en importante medida.

Abordar el tema de la educación, concretamente el de la educación básica es enfrentarse a develar no solo las condiciones por medio de las cuales el gobierno atiende las necesidades educativas nacionales, sino también dirigirla y atenderlo en razón del proyecto nacional.

La congruencia de las acciones de política educativa en nuestro país han respondido la mayoría de las veces a los retos y perspectivas de los modelos de desarrollo. Sin embargo, y para fines de la presente investigación, es necesario contextualizar primero el desempeño gubernamental en la educación dentro de su condición global, es decir, dentro de las condiciones por las cuales nuestro país se enfrenta a los desafíos político-económicos de un mundo en constante cambio e integración. Nos referimos pues al fenómeno de la globalización.

La globalización como fenómeno estructural obliga al cambio continuo y a la adecuación permanente de las acciones de gobierno en ella. Ejercer un breve diagnóstico de la situación actual del país, requiere necesariamente abordar temas como la globalización de la economía, la revolución tecnológica, el crecimiento y desarrollo de los medios masivos de comunicación, así como enfrentarse o concebir el desarrollo nacional como un necesario fenómeno de interdependencia regional e internacional.

En la esfera gubernamental los cambios son marcados dentro de los ámbitos económico, político y social están fuertemente vinculados a este continuo (y hasta demoledor) proceso, caracterizado básicamente por la modernización de las estructuras con su consecuente impacto en todos los niveles. El estado mexicano, "...fue sacudido por la demanda social de democratización y redi-

mensionamiento,"¹ como actividades interdependientes y complementarias, bajo la creciente demanda de libertades económicas (que determinan el redimensionamiento gubernamental), así como las libertades políticas (que son consecuencia del proceso de democratización).

El Estado se "redimensiona" (principalmente en el aspecto jurídico) con la globalización para atender las imperativas de la vida moderna, en donde se requiere llevar el ejercicio de la actividad de gobierno a sus mayores niveles de eficiencia, dado que no es posible (dentro de los actuales esquemas), procurar un Estado que controle la participación privada, regule en exceso la actividad económica y detenga la dinámica social. Para el gobierno se vuelve un imperativo el redimensionamiento de su estructura administrativa.

El Estado "benefactor" o "de bienestar" (llamado también *welfare state*) se valcó en una crisis de legitimidad y viabilidad debido entre otras causas a las transformaciones en las estructuras organizativas de los estados nacionales, que inició desde principios de la década de los años 70 hasta principios de la década de los 80, caracterizado por la continua pérdida de capacidad efectiva de respuesta en la atención a los servicios públicos, ya que la maquinaria gubernamental se convirtió en un organismo inmensa, pero atrásada, lento e impotente ante los cambios.

El cambio mundial se caracterizó por el avance tecnológico, los acontecimientos políticos mundiales (como la desaparición del bloque socialista o "segundo mundo"), que propician entre otras causas la integración económica (llegando inclusive a la llamada integración política regional), así como la conformación del "nuevo orden internacional" apuntalado por las potencias del arbe.

El Estado, entendido como organización político-jurídica de la sociedad se adecua a los esquemas de globalización que actualmente caracteriza a los estados nacionales. La globalización es pues, (junto con el proceso de debilitamiento del "Estado de Bienestar", los factores detonantes y causales del redimensionamiento estatal.²

1 Agullar Villanueva, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996. pag. 16.

2 El proceso de globalización está caracterizada por la "integración" de una región (entre dos o más países y/o zonas geográficas determinadas a su vez par un conjunto de éstos). Es decir, la globalización es la integración de fenómenos de similitud, problemas y copocidades que caracterizan a varias naciones, para alcanzar metas que se plantean como comunes. En la globalización, la identificación de problemas comunes (y objetivos, instrumentos, recursos y potencialidades para solucionarlos), es un condición básica, ya que muchos problemas de Estado rebasan actualmente las fronteras nacionales (narcotráfica, migración, ecología son

Para las gobiernos, la integración se puede manifestar en varios ámbitos y niveles, con su consecuente reafirmación o vulneración de soberanía (dependiendo de las condiciones en las cuales se presente y ejerza la democracia internacional).³

En la integración de bloques económicos existe actualmente una clara tendencia mundial de modernizar estructuras sociales, económicas y políticas, para afrontar en términos de competitividad y productividad los retos del Estado.

Sin embargo, a diferencia de las sociedades modernas industrializadas, la modernización en los países subdesarrollados surge como forma abligada de cambio, y no como un proceso natural que emane desde la propia estructura social, económica y política.⁴ Es decir, el gobierno funciona como actor protagónico que impulsa y ejecuta la modernización, ya que ésta no se realiza como un proceso en donde emane la participación de todas las estructuras en su conjunta. Se parte de la estructura para modificar tanto sistemas, papeles e interacciones. El principal actor del cambio estructural en México (el gobierno) modifica el marco legal, modernizando las propias estructuras (de gobierno y de su administración pública), fomentando con esta el cambio en las estructuras sociales y viceversa.

El proceso de globalización en México puede ser entendida dentro de dos ámbitos, que si bien en la realidad son indisolubles e interdependientes, para efectos de análisis resulta adecuado diferenciar. Así pues, la globalización se da en los ámbitos político y económico.

algunos de ellas). Lo discusión central en torno al proceso de globalización se ha dirigido a sugerir que lo misma ha acentuado las diferencias entre países económicamente independientes de aquellos que no lo son, donde el brecho desarrollo-subdesarrollo lejos de reducirse, se amplió más, ya que las relaciones e intercambios que se producen debido a este proceso globalizador, en la realidad han servido para fundamentar las relaciones de dominio del centro con la periferia.

3 democracia internacional se refiere a las condiciones por las cuales se ejerce la soberanía nacional dentro de las negociaciones bilaterales, donde los niveles de participación y los foros de cooperación, así como las determinaciones por las cuales se expliciten los niveles de ejecución y de participación sean tanto de responsabilidad como de atribuciones compartidas por ambos partes. Cf. González Souza, Luis. *Soberanía Herida*. Ed. Nuestro Tiempo. México. 1994

4 Cf. Girola, Lidia.: *Modernidad y reencantamiento del Mundo: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Octubre- diciembre 1993. No. 154. México. pag. 38. División de Estudios de Posgrado. FCPyS. UNAM.

Como proceso histórico la globalización en nuestro país comienza con el sexenio del "cambio estructural" (de Miguel de la Madrid 1982-1988) y busca su consolidación (en los ámbitos jurídicos y en la estructura económica) con la llamada "modernización" del sexenio salinista.

Se parte pues del supuesto de que la globalización ha orientado y dirigido acciones de gobierno que si bien han modificado las estructuras sociales con cierto avance, en materia de modernización tecnológica y organizativa principalmente, en poco han beneficiado la situación actual de país en términos de bienestar social y "desarrollo productivo con equidad."⁵

La faceta económica de la globalización está representada por la creación de zonas de libre comercio, es decir, la llamada integración de bloques comerciales y en su forma más acabada está caracterizada por la conformación de un mercado común, donde debe existir una moneda común y en donde es necesario regular en términos transnacionales la actividad política, económica y social de los países integrados, así como crear organizaciones de corte transnacional que tengan como condición necesaria injerencia directa en las decisiones políticas de éstos. Es en este punto en donde converge la faceta política de globalización, ya que es necesaria una integración política y social, con su respectivo impacto en el aspecto cultural.

El periodo conocido como el cambio estructural del sexenio de De la Madrid y la modernización en el sexenio salinista se vieron fuertemente influenciadas por este paulatino proceso de globalización. Por esta causa es necesario analizar ambos momentos dentro del fenómeno de la globalización.

En todo este contexto la educación, como pilar fundamental del desarrollo, no podía ni debía ser la excepción, ya que ésta como fenómeno social es un fuerte elemento para determinar el grado o niveles de desarrollo, promueve el proceso de modernización estructural, detana y fomenta hábitos cívicos, promueve la

⁵ La CEPAL diseñó un documento titulado "Transformación productiva con equidad", en donde se explicitan las formas y alternativas para lograr el desarrollo latinoamericano dentro del contexto de la globalización. Los postulados generales del documento, como explica Herlinda Suárez Zazaya, parten de las tesis que postulan la necesidad de permitir que la economía sea una resultante de las actividades y negociaciones individuales en lugar de la sociedad y del Estado como sus condicionantes. En la propuesta, se advierten claras coincidencias con la ideología neoliberal. Esta ideología en nuestro país "constituye el marco general que está normando las conductas gubernamentales". Suárez Zazaya, Ma. Herlinda: "Equidad en un sociedad desigual. Reto de la modernización educativa". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 154. oct-dic. 1993. México. División de Estudios de Posgrado, FCPyS. UNAM

creación y fortalecimiento de la llamada "cultura democrática" y permite el desarrollo de potencialidades individuales.

Es comprensible que el desarrollo de la educación en nuestro país se encuentre ligado y determinado por los acontecimientos mundiales, dentro de los cuales se encuentre inmerso lo situacional nacional. Las alternativas de solución de gobierno, es decir, el diseño e instrumentación de las políticas educativas requieren dentro de estos esquemas, estar en consonancia con ellos.

En los inicios de la década de los años setenta el modelo de desarrollo "hacia adentro" ya se había agotado, sin embargo, "...la liquidez mundial y el auge petrolero parecieron facilitar los intentos de apuntalarlo."⁶ El estancamiento, el progresivo endeudamiento, la inflación que no se podía controlar, deterioraron drásticamente los niveles de vida de la población, generando en la economía el colapso financiero de 1982 derivado de la "petrolización" de la economía, que provocó entre otras acciones de gobierno la nacionalización de la banca.

Ante esta problemática, y en vísperas de la tendencia globalizadora, el gobierno mexicano reorientó sus acciones para modificar las estructuras políticas, económicas y sociales con el fin de detener el colapso económico, adquirir apoyos en el exterior y vincularse progresivamente al proceso de globalización económica.

En el sexenio del cambio estructural se gestaron las medidas de austeridad y de "solidaridad económica pactada"⁷ para detener los altos índices de inflación, fomentar el ahorro interno y generar las condiciones óptimas para la modernización. En esta época, "...se asumía la crisis como un reto y la modernización era el pivote del nuevo proyecto que se intentaría llevar a cabo mediante la acelerada integración del mercado mundial, insertándose en la economía norteamericana."⁸

6 Cf. G. Bueno Et. al. *Diagnóstico de la Economía Mexicana*. Opciones de política económica. México. Ed. Tecnos. 1977.

7 acciones de gobierno tales como la negociación del Pacto de Solidaridad económica y sus posteriores continuaciones, demuestran como los esfuerzos de este sexenio se vieron orientados a abatir la inflación y fomentar la capacidad de atracción de inversión extranjera.

8 Dávila Aldás. Francisco R. "El Acuerdo de Libre Comercio, un paso hacia la integración económica con los Estados Unidos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México. Enero-Marzo 1994. No. 155. pag. 16. División de Estudios de Posgrado. FCPyS. UNAM

1.2. Cambio Estructural y modernización

1.2.1. Situación política

El proceso de globalización ha impactado fuertemente las estructuras políticas del país representado por el debilitamiento de la soberanía,⁹ la paulatina democratización de la vida política nacional al interior (exigencia de la ciudadanía y de la comunidad internacional), y el recrudescimiento y la emancipación de las acciones políticas de la sociedad como consecuencia del continuo castigo a las clases más desprotegidas y vulneradas por la apertura económica dentro de la globalización, así como al proceso continuo de apertura democrática que supone la participación y el compromiso de la sociedad.

En esta época, el desgaste político derivado de la falta de credibilidad y el constante deterioro de las condiciones de vida de la población propiciaron la readecuación del discurso político basado en las promesas y bondades de la modernización, como paso para lograr el crecimiento, el cual se enfoca primordialmente hacia la modernización y la integración económica como principal medio para propiciar el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y obtener (por este medio) el desarrollo nacional. El modelo "hacia adentro" fue desechado, iniciando pues, desde el punto de vista gubernamental la adecuación del modelo de desarrollo "hacia afuera".

El nacionalismo revaloratorio como ideología del Partido Revolucionario Institucional (el cual desde 1929 detenta el poder en México) sufrió descabros que fomentaron el cambio en su discurso. El elemento que caracterizó el discurso del poder de los gobiernos posrevolucionarios fue reorientado ya que no respondía más a los requerimientos de legitimidad. Para encontrar sustento histórico, y con ello fundamentar su razón de ser, el discurso característico de la modernización ha requerido fundamentarse en las acciones de los gobiernos liberales del siglo XIX.

En el aspecto político surge también una crisis de gobernabilidad¹⁰ derivada de la falta de capacidad institucional para atender las demandas más apremiantes de

⁹ Cf. González Sauza. op. cit.

¹⁰ La legitimidad se refiere a la creencia y confianza a futuro del gobierno de la Administración pública, valora relacionándolo con la confianza que los ciudadanos tienen a su gobierno, mientras la gobernabilidad es la suma de capacidades de gobierno y Estado que permiten mejorar la calidad de vida de la población.

la sociedad, restándole legitimidad al gobierno, con sus consecuentes efectos en la relación gobierno-sociedad en su capacidad para afrontar problemas estructurales relacionados con las condiciones y calidad de vida de población.

Las acciones de política social, requirieron del consenso y participación de los sectores o grupos demandantes/afectados, lo que fomentó los procesos de gestión pública. Sin embargo, la participación producto de dichos procesos tenía como propósito fundamental el ejercer políticas de costos compartidos y responsabilidades comunes. Esta situación también trajo como consecuencia la creciente diferenciación organizativa de las esferas de gobierno, en especial, de la administración pública federal y estatal.

El gobierno de Salinas de Gortari se caracterizó también por ser un gobierno en constante proceso de democratización, ya que fue el primer gobierno posrevolucionario que ha aceptado los triunfos de la oposición en gubernaturas, principalmente por el Partido Acción Nacional PAN y el Partido de la Revolución Democrática PRD, y estableció mecanismos para crear una nueva reglamentación federal en materia electoral y ejercer un proceso de desvinculación de los procesos electorales por parte del gobierno. En la sociedad, se buscó por los medios posibles la generación y fortalecimiento de la llamada "cultura democrática", como vía para fomentar la participación política y ciudadana. Es decir, las reformas políticas en materia electoral buscaron darle legitimidad al proyecto salinista y estar en consonancia con el binomio redimensionamiento-democratización.

1.2.2. Situación económica y social

Se aborda en este apartado la necesidad de ligar los fenómenos ocurridos en la economía nacional y sus efectos en las condiciones sociales del país.

Ante los cambios que han ocurrido en las economías mundiales, caracterizados por la rápida y continua vertiginosidad en los procesos productivos y de servicios, fomentados primordialmente por el avance tecnológico, se presenta la necesidad de readecuar acciones de políticas encaminadas a ofrecer condiciones óptimas para las necesidades de desarrollo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* se planteó el imperativo que fue suscrito al mismo tiempo como el "gran objetivo nacional" **de modernizar a México**, con el fin de obtener por este medio altos niveles de productividad y mejores condiciones de competitividad frente a los mercados internacionales.

Sin embargo, el concepto de productividad, que conlleva al mismo tiempo el necesario incremento de la riqueza con su consecuente reparto, representa en sí una utopía cuando se determinan las fases de producción y distribución como elementos intrínsecos y secuenciales a priori, es decir, dentro de este razonamiento, el incremento a la producción genera "necesariamente" un mejor reparto de la riqueza. En palabras del ex-secretario de Hacienda, P. Aspe, "...la política económica (del régimen salinista) se centró en reformas estructurales orientadas al mercado para aumentar los estándares de vida mediante una mayor productividad".¹¹ Este punto es fundamental para entender que la "promesa educativa"¹² carece de sustento en ese contexto si esta se encuentra (como se demuestra en dicho Plan) dependientemente determinada por el crecimiento de la economía, así como en la generación de empleos productivos.

La promesa educativa, como expresión gubernamental de las objetivos del plan de gobierno no representa una condición suficiente para comprender los problemas del Sistema Educativo Nacional SEN, ya que su eficacia está hoy en día fuertemente cuestionada. Los niveles de calidad y la sustancia de los conocimientos adquiridos por la mayor parte de los egresados (en todos los niveles, pero principalmente en el básico), siguen siendo de baja calidad, así como, han demostrado ser un mecanismo de filtración social, más no de movilidad. La Educación, que antaño funcionaba como pilar de movilidad social y de distribución de la riqueza, no ha dado los resultados y frutos esperados.

La promesa educativa no sólo se refiere a una promesa de gobierno, sino que es, en esencia, una esperanza compartida por la sociedad. La necesidad de contar con mexicanas educadas es indudable, sin embargo ¿cómo se piensa que la educación pueda remediar los males de la nación, caracterizados por la pobreza y el subdesarrollo?

En este punto, es necesario señalar que "...la escuela no puede (por sí misma) lograr una larga serie de modificaciones estructurales que frecuentemente se espera de ella. Entre los objetivos propuestos que rebasa el campo de acción de la educación (y de las acciones del Sistema Educativo) se encuentran los siguientes:

- generar o garantizar empleos

¹¹ Arroyo, Juan Pablo y Noriega, Fernando. Programa de política económica sin costo social, Excelsior, Ideas, México, 2 de junio de 1995, pag. 1

¹² por promesa educativa entendemos la importancia que en el discurso oficial tiene la educación, tanto para el desarrollo como para el mejoramiento de las condiciones sociales, políticas e individuales. En este sentido, ligar el fenómeno educativo con la economía y la producción resulta un punto central de la estrategia.

- modificar sustancialmente la estructura social
- garantizar el desarrollo armónico de los individuos
- elevar la calidad de vida
- modernizar los procesos de producción
- arraigar a la población rural al campo
- impedir la violencia y la corrupción."¹³

Se puede observar que estos objetivos competen al Sistema Educativo no como objetivos inherentes al mismo, sino como objetivos que se pueden lograr a través del proceso educativo eficaz y de alta calidad. Pero para que esto suceda, es necesario realizar acciones que rebasan el ámbito de competencia del sistema educativo, a través de políticas de desarrollo regional, rural, de empleo, de modernización de la producción, a la par de la garantía del buen desempeño de las acciones de políticas encaminadas a generar el desarrollo. Por esta razón es tan importante el fenómeno educativo, como elemento que posibilite, fomente y extienda estas actividades para obtener resultados satisfactorios en estos ámbitos y propiciar de esta manera el desarrollo.

También se puede observar que el razonamiento producción-distribución resulta del todo muy débil, ya que en el contexto del capitalismo neoliberal de los años 90 en México, ante una fuerte problemática de desempleo el papel de la educación busca reorientarse para ampliar y mejorar las oportunidades de desarrollo y de incremento de las condiciones de bienestar individual. Sin embargo el proceso de "devaluación educativa" sufrido en esta época fortaleció el abaratamiento de la mano de obra calificada (gracias a los fenómenos de desempleo y subempleo), restándole a la educación su potencialidad como motor de movilidad social.¹⁴

Dentro de dicho Plan, las líneas de estrategia para la política económica suscritas fueran:

- Estabilización continua de la economía;
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y
- Modernización económica.¹⁵

Con la estabilización continua de la economía se buscó eliminar las tendencias inflacionarias que propiciaban la falta de inversión productiva y financiera en el

¹³ Centro de Investigación y Estudios Avanzados: *Educación Básica: la reforma como un proceso integral*. México. Documentos. DIE. IPN. 1990. pag. 16.

¹⁴ Cf. Suárez Zozaya. op. cit. pags. 145-148.

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*. S.P.P. México. 1989.

país. Tal estabilización requería desde el punto de vista gubernamental el saneamiento de las finanzas públicas, la apertura comercial y la estabilidad relativa del tipo de cambio.

Con el fin de dinamizar la economía por medio de la inversión nacional y extranjera, parte el segundo punto, la captación de recursos para la inversión se volvió en un "imperativo" para el crecimiento continuo y sostenido, dentro del contexto globalizador.¹⁶

Mediante la modernización económica, como tercer punto, se buscó la racionalización de recursos de gobierno, mejorar y eficientar procesos para un mejor uso de la riqueza nacional, así como racionalizar la producción y uso de recursos escasos.

La modernización económica exigía a la par, la agilización y mejora de procesos en el sector de servicios, así como generar un proceso de desarrollo e innovación tecnológica. En este contexto, la educación se presentó como punto neurálgico en la estrategia económica, y su modernización se consideró un imperativo.

La economía mexicana ha sido incapaz de consolidar un proceso de crecimiento generalizado para todo el aparato productivo y también ha sido incapaz de generar internamente cambios tecnológicos, ya que la importación de bienes de capital sigue siendo una constante en la economía mexicana, aunada al fenómeno del escaso crecimiento de la planta de investigadores y generadores de tecnología nacional. Esta situación provoca una dependencia tecnológica con su consecuente costo para la producción nacional y el

¹⁶ Este punto y el saneamiento de las finanzas públicas, son vitales para comprender la pronta tendencia del adelgazamiento del sector público, ya que con la venta de paraestatales, (empresas públicas, organismos de participación estatal mayoritaria y fideicomisos), se presentó lo más grande desincorporación gubernamental de instituciones públicas en la historia nacional, y cuya justificación se centró, en primera instancia, en que no fueron consideradas por el gobierno como estratégicas ni prioritarias para el desarrollo, algunas de ellas resultado de su ineficiencia "declarada" por el propio gobierno, onerosas para éste y vistas como fuente de injusticias y privilegios. (*Reformando al Estado*, Salinas de Gortari, Carlos; en NEXOS, México. Abril 1990, pag. 31) Con estas medidas, el Estado se desvinculó de determinados sectores de la economía nacional, ya que en tiempos de Miguel de la Madrid, (inicio de periodo 1983) existían 1,155, mientras que, para finales del periodo de 1991 solamente 370, estando en proceso de desincorporación otras 118 más. (Poder Ejecutivo Federal. *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de G. México, 1991, pag. 208); sin embargo, a septiembre de 1993, la cifra se redujo aún más, pasando de 217 (dic. 1992) a 209 entidades. (Poder Ejecutivo Federal. *Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de G. México, 1993, pag. 42.)

desarrollo. "La transferencia de tecnología ha significado para México la persecución -sin éxito- de convertir su aparato productivo un sistema lo más parecido al de los países industrializados."¹⁷

Sin embargo, el proceso de modernización emprendida por la economía en el sexenio salinista, se ajustó al principio de transferencia de tecnología al contexto tradicional, con las consecuencias ya vistas en los niveles de competitividad internacional.

La inestabilidad en los mercados financieros iniciada en diciembre de 1994 no solo es consecuencia de una crisis, ya que este concepto alude a situaciones fortuitas y de corta duración (de carácter coyuntural), y no a fenómenos prolongados, cuya gestación data de años antes. La inestabilidad que la economía presentó en dicho momento, es resultado "...de causas gestadas durante mucha tiempo en las estructuras real y financiera del sistema,¹⁸ y agravadas por reformas de carácter estructural practicadas en la economía durante los últimos doce años."¹⁹

Esta visión facilita entender las situaciones:

- En primera instancia, las causas que provocaron la crisis financiera ante la urgencia del pago de obligaciones adquiridas por el gobierno federal (principalmente en Tesabanos) por falta de liquidez, son de carácter coyuntural.
- en segunda instancia, la crisis coyuntural, es producto de toda un conjunto de políticas económicas erróneas (monetarias y cambiarias principalmente), así como, en última instancia, dichas políticas no dieron los resultados esperados como consecuencia de una serie de fallas y problemas estructurales que no se remediaron y; por el contrario, con su ejercicio y ante el contexto de la globalización, se agravaron y recrudecieron. "Las políticas e instrumentos para combatir la pobreza (considerada el principal problema estructural), fueron rebasadas ante la magnitud del problema".²⁰

¹⁷ op. cit. Juan Pablo Arroyo et. al pag. 2

¹⁸ Entendiéndolo como estructura real al cambio tecnológico que influye en el proceso productivo, así como la estructura financiera al sector de financiamiento de la actividad económica.

¹⁹ op. cit. Juan Pablo Arroyo et. al. pag. 1.

²⁰ Juárez, Víctor. *La cruel realidad: Hay dos Méxicos, uno rico y otro Miserable*. Época. México. 12 de diciembre de 1994. Pag. 16.

Esta supuesta "magnitud del problema" se refiere a la problemática de corte estructural que caracteriza las acciones de gobierno dentro de la globalización, y que actualmente fue reconocida en el Plan de Desarrollo para el actual sexenio.

El papel de la educación en el proceso de producción y distribución de mercancías es hoy en día el aspecto que puede darle mayor relevancia al proceso educativo, por medio del incremento de los niveles de productividad y competitividad. Sin embargo, ¿Por qué la vinculación tan enfática entre la educación y la economía "si el desempeño de la economía es producto de una multitud de factores en donde la educación es solo uno?"²¹ La vinculación tan estrecha radica en que actualmente la economía y la educación están cambiando en caminos que "...incrementan su interdependencia", situación provocada por la creciente importancia del factor humano en la producción..."inevitablemente, bajo estas condiciones en donde las habilidades, cualidades, innovación y adaptabilidad personal, asume gran importancia el proceso de desarrollo de los recursos humanos, - la educación y el entrenamiento- atrae gran atención."²²

La situación social se caracteriza fundamentalmente por el continuo empeoramiento del nivel de vida del pueblo mexicano. La historia de los últimos 34 años, demuestra que el nivel de vida de los mexicanos se vio fuertemente castigado en tres ocasiones, (sin contar las sucesos de 1994 y sus secuelas en 1995).

Los años con tasas de crecimiento negativas fueron 1982, 1983 y 1986, y se añadirá 1995. "Los 12 años de modelo de desarrollo hacia afuera han sido de pérdida para la principal aspiración social."²³ La tasa de crecimiento de la población, que en cierta medida es la tasa de crecimiento de las necesidades, se redujo sensiblemente hacia las últimas años, sin embargo, "...la capacidad de la economía para satisfacerlas se redujo aún más."²⁴

La pobreza como problema estructural se distingue por ser un fenómeno en el cual la población no puede obtener los ingresos que permitan la satisfacción de sus necesidades básicas, como son la alimentación, salud, educación, vivienda y los servicios públicos. La pobreza genera problemas tales como la marginación,

21 El papel de la educación en el fenómeno económico es ampliamente analizado en el 3.5.7 tomando como base el documento: *Education and Economy in a Changing Society*. OCDE, 1991. pag. 18 (trad. Libre).

22 *Ibid.*

23 *op. cit.* Arroyo, pag. 3

24 *Ibid.*

(aunque también se presenta al mismo tiempo como causa) la insalubridad, desnutrición, delincuencia, incapacidad de la población para incorporarse al mercado de trabajo, con la consecuente reproducción de dichas condiciones a su descendencia sin encontrar capacidad de salida. En este sentido la pobreza es vista como un sistema de problemas (messes)²⁵ ya que es un sistema de condiciones externas que repercuten causalmente en los puntos claves del desarrollo, en donde la educación ocupa un lugar central, ya que produce en la acción gubernamental insatisfacción, influencia, y distorsión tanto en su atención como en su eficacia.

Durante el gobierno salinista, y a finales en forma más recrudescida, "...los logros macroeconómicos no se extendieron. El control de la inflación no compensó el deterioro de los salarios y el creciente desempleo y subempleo. La crisis pegó y los pobres se hicieron más pobres, mientras se pauperizó la clase media."²⁶

En 1992, 2.1 millones de hogares se encontraban en situación de pobreza extrema, es decir, que no pueden ni cubrir sus necesidades más elementales mientras que solo el 20% de las personas más ricas concentraban más de la mitad del ingreso nacional.²⁷ El diagnóstico oficial señala que 14 millones de mexicanos se encuentran hoy en día en la pobreza extrema, y donde el sector rural "...concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda."²⁸ Esto permite demostrar como las acciones de política económica no surtieron efectos en cuanto a la efectiva filtración y distribución de la riqueza. En 1970 "...los ingresos del 10% de los mejor pagados de la población económicamente activa correspondía al 44% de los peor pagados. En 1980, la proporción había aumentado al 48.5%, pero en 1990, el 10% de los mejor pagados recibían ingresos por el mismo valor que el 64% de los peor pagados."²⁹

25 Los sistemas de problemas o messes pueden ser entendidos en razón de la complejidad de los problemas sociales, donde innumerables (y muchas veces inconmensurables) variables repercuten para la determinación de una situación problemática. Asimismo, los sistemas de problemas no son entidades mecánicas, sino que son interdependientes, en donde el todo es más que la suma de sus partes. Las partes o los subsistemas separados, no ofrecen una visión de la complejidad del sistema como un todo. Cf. Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, N.J. E.U. 2a. ed. 1994. pag. 141-142. [trad. libre].

26 op. cit. Juárez, Víctor M. pag. 16.

27 Hirisch, Ana y Sánchez, María Elena: *La Educación: una crisis de Fondo en IDEAS* Sección de Excélsior. México. 16 de junio de 1995.

28 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Pag. 77. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1995.

29 Ruiz Harel, Rafael: *Proyecto Global de Desarrollo*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. México. 1995.

Un estudio conjunto del INEGI y la CEPAL (1993) señala que, para 1992, a calidad de vida de 37.2 millones de mexicanos se encontró por debajo de la línea de pobreza. (44% de la población nacional), y donde 13.6 % del total se encontraba en situación de pobreza extrema (4.8 urbana y 8.8 rural).

Las acciones de política pública distributiva no supieron afrontar con éxito las demandas de la población, con lo cual se recrudeció la situación de la población atacada por la pobreza. Las políticas públicas y gubernamentales de corte social ejercidas que tenían por objetivo remediar los principales males de la nación, y que fueron contemplados como incremento a la producción-reparto de la riqueza, no dieran los resultados contemplados en el plan.

Cuadro I
Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992

Año	1984	%	1989	%	1992	%
Población Total	71.4	100.00	79.1	100.00	84.3	100.00
urbana	44.9	62.89	48.9	61.82	49.9	59.19
rural	26.5	37.11	30.2	38.18	34.4	40.81
Pobreza Extrema	11.0	15.40	14.9	18.84	13.6	16.13
urbana	4.3	6.02	6.5	8.22	4.8	5.69
rural	6.7	9.38	8.4	10.62	8.8	10.44
Pobreza Intermedia	19.4	27.17	22.9	28.95	23.6	27.99
urbana	11.9	16.07	14.1	17.83	13.5	16.01
rural	7.5	10.50	8.8	11.12	10.1	11.98

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México. ref. en Programa Integral para Superar la Pobreza. (Documento). Secretaría de Desarrollo Social. 1995

Dentro de esta problemática, las acciones educativas que concibieron a la educación como pivote de desarrollo económico, no dieron los resultados esperados, ya que la educación por sí misma sólo es un motor de apoyo en el crecimiento de la economía, y no ha significado ser un efectivo detonante que faculte el cambio social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Uno de los puntos centrales de política económica fue la atracción de inversión productiva que necesariamente generara empleos. Sin embargo, la apertura económica y la desregulación hizo más atractiva la inversión de cartera que redituaba altas ganancias en un corto plazo. Los inversionistas preferían este tipo de inversión y no la inversión productiva. Por otro lado, la incapacidad del aparato productivo para absorber la fuerza de trabajo de reciente ingreso

agravó aun más el fenómeno del desempleo involuntario³⁰ y con él la contracción de la demanda, con sus lógicos saldos en términos de bienestar social. Este fenómeno también debe ser observado en razón a que, el generar profesionistas, técnicos, (mano de obra capacitada para el aparato productivo), no ha significado en estos momentos, un efectivo detonante de desarrollo social, efecto palpable de la "devaluación educativa" sufrida en nuestro país. Por lo argumentado, podemos afirmar que la promesa educativa fue rebasada por las condiciones que hoy en día caracterizan la situación socioeconómica y productiva nacional.

Del lado de la sociedad y del ciudadano, la transición del Estado de bienestar o social, al Estado neoliberal (económicamente hablando), denota las facetas del ciudadano protegido y del ciudadano participante. Sin embargo, ámbitos esenciales de convivencia social como lo es la educación, no pueden ser empresa exclusiva de la sociedad, por muy organizada que ésta se encuentre, debido al esfuerzo económico y humano que representa. Esta afirmación se complementa con el hecho de que, es necesario para el Estado, mantener una política general en materia educativa. El monopolio educativo no es un fenómeno exclusivo del caso mexicano, existen países con un control gubernamental del sistema educativo, aún de aquellos que cuentan con regímenes democráticos. En Europa y los Estados Unidos, cerca de cuatro quintas partes de los estudiantes de educación básica son atendidos por instituciones públicas.³¹

La reflexión se centra en que el ciudadano activo reforzará al Estado, pero desde otra perspectiva, acercando más al gobierno y a la ciudadanía, y haciéndolo más eficaz. Por tanto, si se refuerza el ámbito de competencia ciudadana se refuerza al propio Estado, y éste cohesiona y consolida su efectividad.

³⁰ desempleo involuntario se refiere a la incapacidad del mercado en la generación de empleos, aún y cuando exista mano de obra calificada.

³¹ Heldenheimer, Arnold, J. y Heclio, Hugh; *Comparative Public Policy: The Politics of social choice in America, Europe, and Japan*. Carolyn Tech Adams. 3a. ed. St. Martin's Press, NY, pag. 24. (trad. libre).

Dentro del gobierno, la organización del poder y de las relaciones sociales se conforma un nuevo patrón de acción gubernamental, patrón que no solo involucra la decisión, sino también el diseño e instrumentación de la acción de gobierno en conjunción con la sociedad. Este nuevo patrón caracteriza la transición del Estado.

Devolver a "sus funciones originales" al Estado resulta una empresa compleja, que requiere, para fines comprensivos, determinar el origen del Estado y encontrar sus camelidas básicos.³²

32 El Estado moderno y representativo surge, como muchos autores sostienen, dentro del proceso de declinación de los regímenes absolutistas, donde el individuo es primero que el Estado (ex parte populi). Su desarrollo coincide "...con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio masculino y femenino." A su vez, las diversas formas de gobierno que caracterizaron a los Estados, son determinadas por las condiciones sociales y políticas que les dieron origen. En principio, las funciones del Estado liberal fueron las de gendarme (vigilante) de las libertades políticas de los ciudadanos (véase ciencia de la policía, comeralismo, etc.) Las funciones del Estado se basaban en garantizar plena libertad en las relaciones derivadas del intercambio en el mercado. Los movimientos revolucionarios de finales de siglo XVIII y principios del XIX dieron como resultado que se modificaran sustancialmente, tanto cuantitativa como cualitativamente, las libertades políticas y por consiguiente, la noción de ciudadano. Esto trajo como consecuencia una ampliación de la esfera de la vida ciudadana y pública. Posteriormente, las deficiencias del sistema liberal de mercado dieron como resultado "...una mayor complejidad en la lucha de cantrarios," (Uvalle) provocados por la industrialización, la urbanización, y la creciente diferenciación y especialización de ocupaciones. La complejidad creciente afectó tanto la esfera de competencia individual, colectiva y organizativa del propio Estado.

Fue necesario que el Estado (so pena de ser rebasado por un contexto de inoperatividad), ampliara el ámbito de su competencia para neutralizar el creciente conflicto social y las distorsiones del mercado. Actuó la razón de Estado como tecnología que permitiera conservarlo, fortalecerlo y consolidarlo, ya que "...el ciudadano no solo reclama derechos políticos, sino que demanda de la administración pública prestaciones en materia de salud, alimentación, educación y vivienda, además de que proporcione servicios públicos (Agua, Luz, pavimentación, comunicación)" (Uvalle). De esta forma, el Estado interventor y social "asumió como propia una determinada doctrina económica, se adjudica el derecho eminente de regular la producción de bienes y la distribución de la riqueza, promueve ciertas actividades y desalienta otras, impone una dirección al conjunto de la actividad económica del país," (Bobbio). El Estado asume pues, actividades relacionadas con el bienestar social, y comienza a generar todo un aparato de gobierno y administración para dar respuesta a esas demandas, fundamentadas sobre valores políticos de justicia (social), igualdad para consolidar la vida democrática.

El Estado de bienestar, buscó originalmente mitigar la escasez y el conflicto social vía **intervención, regulación** y participación directa. El desarrollo de todo un aparato de gobierno, tuvo como objetivo corregir cualquier distorsión del mercado, sin procurar dañar las libertades individuales y los derechos político sociales, con el fin de no inhibir su actividad.

El Estado liberal, bajo su condición, busca incrementar el ámbito de competencia y responsabilidad, tanto de la sociedad como de la ciudadanía, ya que es condición básica "...devolverlo a sus funciones originales." "Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el Estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser." ³³

Con esto se pretende restringir el ámbito de competencia del Estado y de su gobierno, fortaleciendo por medio de las libertades económicas y políticas el espacio y esfera de lo privado y de lo público (que va más allá de lo gubernamental). Puede decirse que el Estado busca basar su ámbito y alcance como agente regulador y vigilante del quehacer colectivo y ciudadano.

Sin embargo, "...en México, como en otros países, no creció solo el gobierno, su aparato personal, recursos, propiedades y programas. Creció el Estado. De derecho o de hecho creció el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. (Aguilar). Aunado a lo dicho, surgieron a la par y bajo su amparo "privilegios clientelares que desembocaron en el agotamiento de los recursos públicos.(Uvalle) Cf. Bobbio, N. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, FCE. Breviarios, No. 487. 1989. pags. 66-163.; Aguilar, Luis: *El Estudio de las políticas*. op. cit. pag. 21; y Uvalle, Ricardo: *Liberalismo, Estado y Administración Pública*. op. cit. pags. 39-41.

33 op. cit. *El estudio de las políticas*.... Aguilar V. pag. 21.

1.3. Antecedentes históricos de la Educación Básica

Entender la naturaleza de la historia educativa es remitirse a los grandes acontecimientos de la historia de un pueblo, ya que ésta se encuentra ligada a los sucesos culturales y políticos del país.

Sobre la historia de la Educación en México existe vasta bibliografía sobre la cual se puede hacer un estudio pormenorizado del desarrollo educativo en México. Sin embargo, la intención del presente espacio es razonar por un lado la importancia política de la educación con base en los acontecimientos de la historia, así como por el otro, determinar la acción de gobierno en materia educativa se ha circunscrito a alcanzar el proyecto de Estado, de nación y de desarrollo nacional, así como ha fungido como un medio implícito (y algunas veces explícito) de legitimación en lo político.

"La Historia nos demuestra que cada Estado organiza la enseñanza y crea su sistema de educación pública en consonancia con sus formas de vida, ... (las relaciones sociales predominantes), y sus particularidades históricas, económicas, políticas e ideológicas, es decir, de acuerdo con su régimen jurídico-social"³⁴ que en este caso se encuentra conformado por el Estado. En este sentido, la organización de la escuela y la educación se puede clasificar, en relación con el régimen político y social, en la educación naturalista y comunitaria de la época prehispánica, la escolástica, dogmática, confesional y privilegiada de la colonia, la laica, gratuita y obligatoria de la época independiente "...con paréntesis en la conciliación con el clero católico romano, en el porfiriato, y un laicismo combativo, (así como) la emanada del Constituyente de 1917"³⁵, la socialista con el gobierno de Lázaro Cárdenas y la nacional y democrática desde 1946.

Después de la conquista, surgieron por la colonización, nuevas concepciones de la vida, la ideología, la religión, y un nuevo idioma. En esta etapa, la educación estuvo a cargo en forma exclusiva por las órdenes religiosas. Esta educación fue en todo momento un elemento de status, ya que no cualquiera tenía acceso a ella, de esta forma, servía como factor que posibilitara la reproducción del sistema ideológico-político de dominación española. Las formas y organización de la educación indígena no fueron respetados, insertándose nuevos modelos educativos a cargo de las órdenes religiosas.

34 Gómez Navas, Leonardo. *Política Educativa en México*. Ed. Patria. México. 1a. Ed. 1980. pag. 19.

35 *Ibid.*

La expansión y consolidación del cristianismo en México fomentó que los órdenes religiosos buscaran por todos los medios enterrar el pasado cultural del mundo prehispánico, aún y cuando, fue por medio del conocimiento de estas culturas, como las órdenes pudieron involucrarse cultural y socialmente a los pueblos conquistados. La educación fue contemplada, como única vía de castellanización y cristianización, así como en la enseñanza de artes y oficios. En este época, la labor de notables religiosos (como Vasco de Quiroga) rebasó el aspecto de la educación, siendo auténticos promotores y defensores de los derechos indígenas.

Aún y con la importancia que la educación, como medio de control social y como medio de unidad representa, durante la colonia, la educación estuvo altamente restringida a las clases más pudientes (españoles y criollos principalmente). Durante 1794, (es decir, a finales de la colonia), existían en nuestro país 4.5 millones de habitantes, de los cuales, 4.40 millones eran analfabetas, (el 97.7 por ciento).³⁶ Este indicador es contundente. La educación en México como fenómeno generalizado era inexistente.

Por su parte, la educación superior en México dio sus primeros pasos en México mediante la Real y Pontificia Universidad, la cual gozó durante la Colonia de fama y prestigio, siendo durante la independencia sujeta a fuertes embates y clausuras.

Con la Revolución de Independencia muchas estructuras sociales fueron removidas, entre las cuales la educación no fue la excepción. Se acuñó la idea en los nuevos sectores de gobernantes de que sin educación no podía existir libertad ni igualdad de derechos. La base de la igualdad política y social fue considerada por tanto, la educación elemental. La nacionalización de la Escuela fue un acontecimiento importante, ya que a partir de ésta, el nuevo Estado podría alcanzar sus ideales. En este sentido, la Educación debía estar regida por el Estado y sería éste el que dictara los rumbos que debiera tomar.

Tanto "liberales" como "conservadores" estuvieron en un principio de acuerdo con la necesidad de reformar las costumbres de las masas, promover la capacidad técnica de los jóvenes y modernizar los estudios superiores, por lo cual dirigieron sus ojos a la educación, que "serviría para formar un nuevo hombre democrático que apoyaría la nueva estructura política."³⁷ Políticos como José Ma. Luis Mora y Lucas Alamán defendieron estos puntos.

³⁶ Pérez Manzano, Antonio: *Análisis Breve de la Educación en México* Ed Imp. Galve. S.A. México. 1984. pag. 153.

³⁷ Tonck de Estrada, Dorothy: *La Educación en la Nueva Nación*. en *Historia de México*. Ed. Salvat Mexicana. México 1978. Tomo 9. pag. 1982

Podemos observar que desde este periodo, la educación en México ya fue tomada como obligación de Estado, como compromiso de su gobierno y como factor que hiciera realidad los nuevos rumbos del nascente país. Sin embargo, esta postura no fue llevada en términos de igualdad en la atención a la población, ya que las intensas pugnas entre grupos políticos y militares en el siglo XIX, las intervenciones extranjeras, la debilidad política del gobierno ante cambios en su organización, pasando de modelos centrales a modelos incipientes de federalismo, y la permanencia de algunas de las estructuras educativas controladas por la Iglesia, limitaron la acción y consolidación del Estado mexicano, con sus lógicos resultados en el quehacer educativo gubernamental. Esto es, después de la independencia, y durante dos tercios de siglo, el país sufrió fuertes embates que impidieron la consolidación del régimen federal, de la educación pública y en su conjunto, del Estado Mexicana.

Dentro de este periodo, las escuelas lancasterianas fueron intentos importantes por dar a la población educación, en lo referida primordialmente a la enseñanza del idioma español, a poder leer, escribir, realizar cuentas y para aprender artes y oficios, por medio de un sistema de enseñanza que resultó ser en cierta medida eficaz.³⁸ Sin embargo, aún y cuando la enseñanza primaria se abrió por vez primera a todos los que desearan obtenerla, estos intentos no fueron generalizados, ya que gran parte de la población era monolingüe, mucha más era analfabeta, y muchos de los vicios del régimen colonial aún seguían existiendo.

La Reforma Educativa de 1833, a cargo de V. Gómez Farías buscó que todos los niveles educativos fueran supervisados por la recién creada Dirección General de Instrucción Pública, encargándose del quehacer administrativo, control de maestras, etc. Estas medidas de fueron tomadas con oposición por el clero. Con la reforma se intentó "extender la enseñanza a las masas por medio de las escuelas gratuitas y declarando libre la educación."³⁹

Se buscó que la educación se extendiera por los medios posibles, para la cual se necesitaba, según las principios liberales, difundir la labor educativa, aún con

38 Este método consistía en que un sala muestra podía dar clase de lectura, escritura, artes y oficios a un número considerable de alumnos, donde además se enseñaba el catecismo cristiano y político, a través del entrenamiento de manuales a educandas más avanzadas, las cuales tenían a su cargo un número determinado de alumnos, previa instrucción del maestra y bajo su autoridad se realizaba la labor educativa. Se delegaba la responsabilidad de educar a los monitores, y el progreso en la enseñanza era con base en la capacidad demostrada y conocimientos adquiridos y na con la edad.

39 op. cit. Tanck, pag. 1996.

maestras poco capacitados. Para 1845, existieron en el país 1408 escuelas que atendían a 73,730 alumnas⁴⁰, de las cuales, el 20% eran de atención particular.

Una ley estableció la obligación de erigir un escuela de primeras letras en cada cabecera municipal. La "amiga"⁴¹ y la escuela de cabecera fueron claves en la educación a nivel regional durante este periodo y durante buena parte del siglo.

Las Leyes de Reforma promulgadas por Juárez fueron bastiones de cambio que propiciaron la participación del gobierno frente a la Iglesia, ya que ésta seguía siendo la principal institución que atendía mayormente las demandas del pueblo. Su gobierno expide una nueva ley de Instrucción Pública que ratifica la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, "desterrando definitivamente la intramisión religiosa"⁴², en donde se afirma el laicismo. Estas características fueron las fundamentales de la educación básica, y se conservan en importante medida hasta nuestros días.

Después de las luchas por el poder que caracterizaron el desarrollo de la historia en este siglo, y después del periodo de Reforma, sobrevino el periodo conocido como porfiriano. Este periodo se considera de estabilidad en la política y de constante proceso de industrialización y creación de infraestructura para la producción y la explotación de recursos naturales.

Con el fin de llevar la educación a un mayor número de mexicanos, se funda la Escuela Normal para Profesores en 1887, para formar a los maestros que llevarían la educación a las regiones marginadas. Fue también durante este mismo periodo, que los maestros formados comenzaron a ejercer su labor docente, siendo de las primeras generaciones de maestros a los cuales se les encomendó esta tarea. Lógicamente, la enseñanza media y superior fue orientada bajo el positivismo, clara prueba fue la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria. El positivismo fue la base en la argumentación al régimen porfirista, siendo el lema "paz orden y progreso" de la escuela sociológica Comtlana.

Antes de la gesta revolucionaria, el censo de 1910 demostró que el 78.5% de la población nacional era analfabeta, por la cual se presenta una iniciativa de ley para combatir el analfabetismo. Estos intentos por disminuir el analfabetismo

40 *idem*, pag. 1998.

41 modalidad de educación, dirigida a niñas y señaritas, en donde mujeres viudas o ancianas enseñaban labores femeninas, así como a leer y escribir.

42 López Reyna, Armando, Ortega Balderas, Felipe: *Perspectivas de la Educación Básica en México*. Tesis profesional de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM, FCPS. México. 1987. pag. 22

fueron secundados posteriormente por Vasconcelos y demás Secretorios de Estado en los gobiernos posrevolucionarios.

La educación vinculada al desarrollo nacional fue abordada después de la lucha revolucionaria de 1910, en donde la tarea educativa del Estado representó un profundo carácter popular. La ideología que caracterizó la revolución política y social fueron consagradas en la Carta Magna de 1917. En este sentido, los logros principales de la Revolución mexicana en la Educación están contemplados en el artículo tercero constitucional, en donde se determina a la Educación como un derecho de todos los mexicanos, y se determinan los principios rectores de ésta: laica, democrática y nacionalista, fomentando el amor a la patria y a la solidaridad Internacional, la Independencia y la justicia.

Una vez terminada la lucha el gobierno revolucionario "emprendió la gigantesca tarea de proporcionar educación pública a todos los habitantes del país"⁴³ Esto significó no solo el incremento al número de escuelas, de maestros, de material didáctico y de comunicaciones, sino de preparar a los maestros en lenguas Indígenas, para llevar la educación básica a todos los rincones del país.

Los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de castellanizar y alfabetizar a la población para poder llevar al cabo los retos del nuevo Estado mexicano. La creciente población en nuestro país fue un factor que limitó los logros del gobierno en el Siglo XX, ya que desde finales de 1920 a la fecha, la matrícula y la población con edad para recibir educación básica no dejó de crecer. La creciente necesidad de atención educativa fue el constante reto de los sexenios posteriores al gobierno de Calles.

La obra educativa durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón, a través del Secretario de Educación J. Vasconcelos, se centró fundamentalmente en disminuir el número de analfabetas, al igual que la obra del L. Cárdenas, durante la cual la escuela rural tuvo un impulso muy importante. Durante este mismo periodo y con la Ley de 1934 se declara a la educación como educación socialista. Esta reforma tuvo muchos bemoles y comentarios en contra debido a la situación política internacional, ante la inminencia del conflicto bélico mundial. Sin embargo, y pese a esta reforma, "se siguió enseñando lo mismo, ya que sin una reeducación del maestro y sin un cambio de estructuras, fue de esperarse que la reforma socialista fuera nula."⁴⁴ En este sentido, se puede afirmar que la reforma socialista de la educación fue un proceso inacabado debido a su falta de correspondencia con la situación histórica que determinaba las realidades del país.

43 Vázquez, Zoraida. Historia de México. Ed. Salva. Tomo I0. Pag. 2718. México. 1977.

44 Ibid.

Los logros históricos en materia educativa en las que va del siglo son contundentes. La política educativa de los gobiernos posteriores a Calles demuestran una creciente matriculación en todos los niveles escolarizados (educación básica, media y superior). Este fenómeno corresponde al intenso crecimiento poblacional que caracteriza a gran parte del siglo. Los porcentajes de absorción han ido progresivamente en aumento, así como los niveles y diferenciación organizativa del Sistema Educativo, para la atención de la demanda educativa sobre necesidades y condiciones específicas. Sin embargo, la tendencia poblacional en nuestro país se ha modificada en los últimos dos lustros. En esta situación es necesario decir que las acciones de política educativa, por centrarse en los aspectos cuantitativos (sobre la cobertura), descuidó seriamente tanto la calidad de la enseñanza como la equidad.

Al fenómeno de la notable rapidez en la expansión de la cobertura educativa, es necesario recalcar que su crecimiento, por sí misma imparante, traja como consecuencia un proceso de expansión desigual, ya que "... siguió el modelo del derrame paulatina de beneficios, de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas, de las más pobladas a las menos pobladas, de las beneficiarias más favorecidas a las más marginalizadas...la escuela primaria llegó más tarde a los lugares más pobres, menos desarrolladas, más dispersos,"⁴⁵ aunada a que las variables que inciden negativamente sobre el aprovechamiento escolar existen con mayor intensidad en donde la escuela llega más tarde. Este problema fue consecuencia, como autoridades educativas la mencionan, del excesivo centralismo y burocratización característica de esta etapa.

Desde la década de las 70's y 80's ha persistido principalmente dos problemas, que "...han demostrado ser menos permeables a los esfuerzos por su disminución que el problema de la cobertura o de la oferta educativa, estos son el problema de la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica, por otra."⁴⁶

Podemos afirmar que las máximas históricas en la educación, preescolar y secundaria en los años siguientes se observarán, mientras el máximo histórico de matriculación en educación primaria fue observada ya en el ciclo 1983-1984. En el capítulo 2 *La educación en México: un diagnóstico actual* se mostrará el grado de crecimiento matricular en las anteriores décadas, así como el desarrollo del sistema educativo.

45 Schmelkes, Silvia: *Problemas y retos de la Educación básica en México*, en *Cambio Estructural y Modernización Educativa*. Sierra de , Teresa Comp. Ed. UPN. UAM. COMECOSO. México. 1991. pag. 149.

46 *Ibid.* pag. 148.

1.4. Sistema Educativo Nacional

La Educación elemental, desde que se consolidó la lucha de independencia, ha ocupado un lugar primordial en la agenda de gobierno para encauzar el proyecto nacional y para alcanzar el desarrollo nacional. La infraestructura y recurso materiales y humanos desarrollados, mantenidos y conservados, han ido en constante crecimiento y diferenciación organizativa, técnica y operativa.

Puede definirse al Sistema Educativo como "...un conjunto de normas, instituciones, recursos y tecnologías destinadas a ofrecer los servicios educativos y culturales de la población mexicana de acuerdo con sus principios ideológicos que sustentan el Estado mexicano, y que se encuentran expresados en el artículo 3o. Constitucional."⁴⁷

El Sistema Educativo nacional es resultado de continuos y consistentes actividades orientadas a satisfacer las necesidades educativas del país. Representa en su totalidad, el conjunto de recursos (humanos, materiales y financieros), organizados, coordinados y evaluados por la Secretaría de Educación Pública para atender la actividad encontrada permanente en la agenda gubernamental denominado educación pública. El Sistema Educativo nacional es la concreción de la respuesta del gobierno al asunto-problema educativo en México. Es decir, es el conjunto de esfuerzos y recursos que el gobierno ha diseñado y mantiene para darle atención.

1.4.1. Educación y Educación Básica: la definición.

Debe definirse el concepto de Educación. Educar significa transmitir a las generaciones futuras el conocimiento socialmente adquirido a través de la Historia misma, es decir, educar es un proceso social que tiene por objetivo reproducir y mejorar las condiciones de vida en sociedad. La educación como proceso social implica el desarrollo de un plan que marque las líneas, el método y la secuenciación en la transmisión y y aprehensión de la experiencia colectiva, función que realizan los sistema educativos nacionales a través del proceso de enseñanza y aprendizaje realizado con los contenidos curriculares en los diferentes niveles.

Educar no debe confundirse con escolarizar, ya que ambos vocablos tienen connotaciones distintas. Educación es todo un proceso social, mientras escolarizar

⁴⁷ Prawda, Juan. *Logros, Inequidades y retos del futuro del Sistema Educativa Mexicana*. De. Grijalbo, México. 1987, pag. 17.

se remite o la inserción de los educandos en el Sistema Educativo, siendo ésta una opción de gobierno en el quehacer educativo. De esta manera, se puede entender a la Educación como el proceso que "...trato de influir en el comportamiento ajeno, y tiene como propósito estimular y orientar el autodesenvolvimiento."⁴⁸

Por su parte, la UNESCO define a la educación como "...una comunicación organizado y continua, encaminada a suscitar el aprendizaje."⁴⁹

Puede entenderse por educación a todo el proceso que significa para la sociedad en su conjunto la transmisión organizada de la experiencia colectiva, para engendrar en las generaciones presentes y futuras el aprendizaje, orientar el autodesenvolvimiento y propiciar condiciones para el desarrollo del individuo dentro de la sociedad, y en su fase terminal, propiciar el desarrollo nacional.

Dado lo expuesto, es necesario determinar cuáles son los objetivos de la educación dentro del Estado, ya que sus fines primordiales son los de millorar la escasez y el conflicto social. La Educación, en este sentido, puede funcionar como un detonante de movilidad social, mejorar las condiciones de vida de sus individuos, promover la productividad (principalmente la educación encaminada a la producción de bienes y servicios) y fomentar en su conjunto el desarrollo nacional.

Por su parte, la definición de educación básica es la que comprende "...el mínimo de conocimientos, valores, actitudes, aptitudes, habilidades y cultura que un pueblo debe asimilar"⁵⁰. Este mínimo está condicionado por cada país y cada época, de acuerdo a sus condiciones políticas, sociales, económicas en donde se encuentre.⁵¹ Sin embargo, las acciones gubernamentales con la modernización educativa relacionan mayormente el término "básica" con la currícula, y donde el nuevo modelo educativo destaca que el término "...na alude a un conjunto de conocimientos mínimos o fragmentarias, sino (...) a aquello que permite adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y complejidad creciente."⁵²

48 Moncada, Alberta. *La crisis en la Planificación Educativa en América Latina*. Ed. Tecnos. México. 1982. pag. 19.

49 UNESCO. *Informe Mundial sobre Educación*. 1991. pag. 17.

50 op. cit. López Reyna et. al. pag. 17

51 ibid.

52 Moctezuma Barragón, Esteban: *La Educación Pública frente a las nuevas realidades*. FCE. México. 1993. pag. 145.

Si la educación básica es condicionada por la situación política, económica, social y cultural, es necesario considerar que actualmente, el proceso de modernización del país trae necesariamente como consecuencia una revaloración de los conocimientos "mínimos" en materia formativa, aptitudes, y valores que enfrentar e inculcar. El razonamiento sobre lo útil, lo necesario y lo equitativo de la educación se debe considerar con base al contexto económico y social. Si el redimensionamiento del Estado exige la desregulación y la modernización de la producción, necesariamente debe exigirse a la educación una orientación que contemple y satisfaga estas expectativas. Si la democratización de la vida pública y política del país exige ciudadanos educados, informados, comprometidos y contestatarios, se requiere garantizar que la educación sea un efectivo detonante que realce el papel de la ciudadanía en la vida pública nacional. Por estas razones es tan importante el estudio de la orientación y suficiencia de la Educación Básica, ya que determina la concordancia entre educación y proyecto nacional, de gobierno y de Estado.

En cuanto a su orientación, la educación básica debe ser determinada e impartida bajo los criterios de buena calidad y justicia social, ya que, como condición necesaria para el desarrollo, la educación básica busca por un lado, otorgar a la sociedad el mínimo de conocimientos con el mayor nivel de calidad, así como, (al determinarse el mínimo a alcanzar en materia formativa), busca lograr la equidad social, a través de condiciones sociales, legales y políticas que garanticen la justa distribución de la riqueza.

Dentro de esta perspectiva, el proceso educativo se desenvuelve principalmente en tres niveles:

- El nivel celular o básico, donde el círculo familiar juega el principal papel y responsabilidad.
- El nivel institucional, donde la participación de la administración pública se hace presente a través de la atención a la demanda educativa mediante sistemas escolarizados y no escolarizados, formales y no formales.
- El nivel social, donde los patrones de socialización y son aprendidos, fortalecidos y ejercidos por el individuo, homogeneizando conductas y patrones de comportamiento, y que son apoyados por los niveles anteriormente descritos, y donde los mass media juegan un papel central.

Cabe señalar que la educación obtenida por medio de la escuela, es predominantemente encaminada al aprendizaje, (donde además se fomenta el desarrollo de habilidades, destrezas y capacidades), siendo que el los niveles familiar y social es predominantemente de carácter formativo, en lo referente a conductas y patrones de comportamiento. Sin embargo, estos tres niveles pueden

ser apoyados por ellos mismos dentro del proceso social educativo, ya que son interdependientes y comprenden el mismo ambiente donde se desarrolla el individuo.

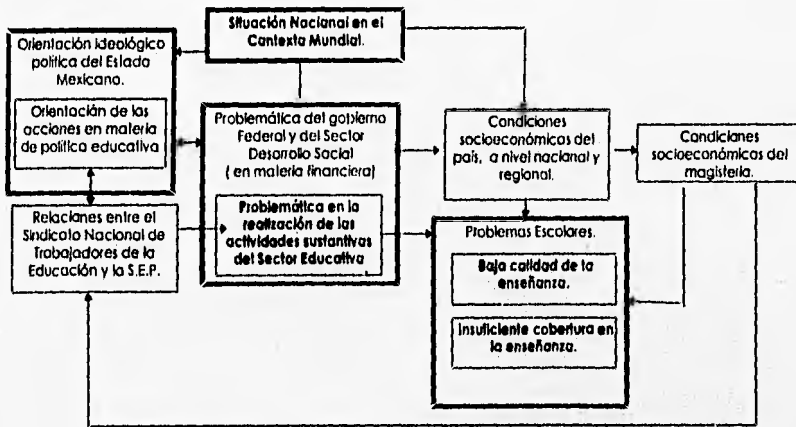
Las causas principales que influyen en el desarrollo del quehacer gubernamental en la educación básica pueden dividirse en tres tipos: las causas escolares, las causas no escolares y las causas institucionales, las que a su vez se encuentran influidas por los acontecimientos mundiales y la situación nacional dentro de su contexto. Jean P. Vielle⁵³ expone que existen factores escolares y extraescolares que influyen en el rendimiento escolar. Los primeros son los comprendidos por las variables escolares: del maestro (Experiencia, capacitación y escolaridad del maestro); del alumno (asistencia a la escuela, reprobación y repetición y nivel socioeconómico); y de la escuela (tamaño del salón de clases, disponibilidad de textos escolares, materiales educativos, etc.). Por su parte, las variables extraescolares son las condiciones ajenas a la escuela que afectan el proceso enseñanza-aprendizaje (nutrición, Salud, nivel socioeconómico y nivel educativo de los padres, entre otros más). (Ver diagrama I)

A este planteamiento, agregamos las causas institucionales que repercuten sensiblemente en el aprovechamiento escolar por medio del diseño y ejecución de políticas educativas.

53 Vielle, Jean Pierre: *Eficiencia, Eficacia, relevancia e Impacto de la Educación Básica en la perspectiva del Financiamiento*. Documento de Investigación. DEGE, México. 1978. pag. 37-38.

Diagrama I

ELEMENTOS CAUSALES QUE INFLUYEN EN LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA



Las causas escolares se circunscriben directamente al proceso enseñanza-aprendizaje en la escuela, y son las relacionadas con el adecuado manejo de los instrumentos técnico pedagógicos, las condiciones de infraestructura educativa, la preparación del magisterio etc.

Las causas no escolares se relacionan principalmente con la pobreza y/o niveles de marginación social, representado por las condiciones socioeconómicas nacionales. La desnutrición infantil y la insalubridad pueden ser consecuencia directa o indirecta de ésta. Por otro lado, el nivel de desintegración familiar puede o no condicionarse a la situación socioeconómica. Son condiciones que, aunque ajenas a la escuela, repercuten en el desempeño del educando y derivan primordialmente en el ausentismo, el bajo aprovechamiento escolar y problemas de aprendizaje.

Las causas institucionales se refieren a la organización-administración de los servicios educativos, el grado de coordinación intersectorial e intrasectorial de la SEP con la Administración Pública, (principalmente con el sector desarrollo social y el sector Salud y Seguridad Social), condiciones gremiales, la eficiencia técnica y operativa de la secretaria y entidades, así como al desempeño de éstas en su particular labor.

En cuanto a la economía nacional, las condiciones del país pueden repercutir en la impartición al servicio educativo, desde el momento en que, dadas situaciones de austeridad y racionalización de recursos, el gobierno y su administración pública pueden reducir las partidas presupuestales, detener o suspender proyectos y/o programas, con su consecuente estancamiento y repercusión negativa en el ámbito educativo.

Las condiciones socioeconómicas del país, repercuten en las del magisterio, por lo que la representación gremial funge también como condicionante causal, a la par que la fuerza política que el mismo representa.

1.4.2. Sistema Educativo Escolarizado.

El Sistema Educativo Mexicano se divide en dos tipos, a saber: el Sistema Escolarizado y el Sistema Extraescolar.

El sistema educativo escolarizado, es todo el conjunto de subsistemas de educación que coordina y dirige el gobierno, para ejercer por medios escolarizados el proceso de enseñanza aprendizaje, desde la educación elemental hasta la educación superior.


La escolarización se determina por un la matrícula, infraestructura educativa, planes y programas de estudio, métricas, planta fija de personal docente, organización y administración del sistema.


El sistema educativo escolarizado puede clasificarse por tipo de control, es decir, por nivel de gobierno o entidad pública y/o privada al que está conferida la administración del servicio educativo, así como en niveles de educación, en donde se especifica el tipo de servicio educativo en su nivel o tipo (Inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria, capacitación para el trabajo, secundaria, profesional medio, media superior, normal, superior y posgrada en sus diversas modalidades).

En cada una de estas niveles se puede especificar la matrícula, maestros, grupos y escuelas.

Cuadro II
SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL POR TIPOS Y NIVELES*

NIVELES Y TIPOS	FORMAL ESCOLARIZADO	INDÍGENA	COMUNITARIA		TÉCNICO	PEDAGÓGICO
Superior	Doctorado					
	Maestría			diplomadas y estudios de especialidad		
	Licenciatura Universitaria				Licenciatura Técnica	Normal Licenciatura
Media	Bachillerato General			Profesional Medio	Bachillerato Técnico	Bachillerato Pedagógico
Básica	secundaria general		telesecundaria		secundaria técnica y para trabajadores	
	primaria general	primaria indígena	primaria comunitaria			
	preescolar general	preescolar indígena	preescolar comunitaria			
	Inicial escolarizado		Inicial no escolarizado	especial		

 Niveles Especiales de atención. La educación Inicial no escolarizada puede cubrir zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, mientras la educación inicial formal se da en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). La educación especial se encuentra orientada a dos tipos de poblaciones atípicas extremas; niños con dificultades de aprendizaje y a niños con capacidades sobresalientes.

 telesecundaria es una modalidad de servicio cuya cobertura es amplia e restringida, tiene fines de apoyo al servicio de secundaria en sus diversos tipos, así como un forma opcional de atención al público.

 tipos de educación terminal

* Realizado con varias fuentes. No contempla el Sistema de Educación para los Adultos, el Sistema Abierto Semiescolarizado y capacitación para el trabajo.

1.4.3. Sistema educativo Extraescolar

El Sistema educativo extraescolar es aquel en donde se imparte servicio de educación específica y dirigida a un fin determinada, que se encuentra fuera del sistema escolarizado, con el apoyar las niveles y modalidades escolarizadas, así como lograr una mayor cobertura ante diversas problemáticas en materia productiva y educativa.

El sistema de Educación extraescolar en nuestro país está constituido por los servicios de educación inicial, educación para adultos y el sistema abierto Semiescolarizado.

La Educación Básica la comprenden la educación preescolar, primaria y secundaria en sus distintas modalidades. De estos niveles, son considerados obligatorios la primaria y la secundaria. Tanto la educación básica como la

educación preparatoria y la universitaria están enmarcadas dentro de la educación formal que imparte instituciones pública y/o privadas, y coordina el gobierno en sus tres niveles.

1.4.4. Educación formal y no formal

La educación formal es una modalidad del servicio educativo, y es la que imparten instituciones públicas y privadas, caracterizada por ser "...un sistema educativo institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado que abarca desde la escuela primaria hasta la universidad".⁵⁴

En nuestro país, la educación no formal es aquella modalidad en la cual no se requiere de un espacio físico determinado y especializado para ejercer el proceso enseñanza aprendizaje, está dirigido con fines específicos y busca atender a una población determinada en razón a una necesidad también delimitada.

C. Bremeck menciona que la educación no formal se refiere a "...las actividades de aprendizaje que se realizan fuera del sistema educativo formalmente organizado, para educar con vista a fines específicos con el respaldo de una persona, grupo u organización identificable."⁵⁵ La educación no formal resulta ser un mecanismo gubernamental viable y altamente rentable para capacitar, mejorar y conducir la actividad de la sociedad en un aspecto determinado. Lógicamente, esta modalidad de educación es de las más usadas en proyectos de atención a la comunidad, ya que goza de gran versatilidad en su diseño y ejecución, así como resulta ser, para muchos pedagogos, tan eficaz como las modalidades de carácter escolarizado, ya que se adecua a las necesidades particulares de cada comunidad. Estas modalidades no formales requieren estudios específicos de la población para lograr sus objetivos.

54 Coombs, Philip H. et. al. *La Lucha contra la pobreza real. El aporte de la Educación no formal*, Madrid. Ed. Tecnos. pag. 44. ref. en López Reyno op. cit.

55 idem, pag. 10

1.5. Marco referencial de política pública.

1.5.1. política pública y política educativa: la definición

Abordamos la noción descriptiva para concebir a la política pública como un dispositivo o categoría analítica que determina una modalidad de la acción gubernamental, es decir, determina el cómo se ejecutan las acciones de gobierno y bajo qué características le son propias. Por lo tanto, la política pública busca analizar, evaluar y diseñar la acción gubernamental a partir de un punto de vista propio.

La discusión sobre dicho punto de vista, se hace presente desde el momento en que, bajo el estudio politológico, se explica por el autor la causalidad de las resultados arrojadas por el análisis de las políticas. Los resultados del análisis de las políticas están vinculadas con el enfoque teórico, ya que la demostración de éstas se encuentra necesariamente determinada por una teoría mayor de referencia.

Los investigadores de política pública desde la noción descriptiva, y con base en el modelo institucional, coinciden en el que la ejecución y puesta en marcha de las políticas son consecuencia de "la decisión de la autoridad legítima, adaptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos,.... y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos..."⁵⁶

Para abordar el fenómeno educativo se requiere aclarar que el estudio se centrará en las procesos de conformación de la agenda; diseño-ejecución de las políticas y evaluación de las mismas.

Sin llegar a ser un estudio taxonómico o exhaustivo, se pretende utilizar como base la interpretación de sistemas, utilizando el modelo propuesto por W. Dunn del Sistema de políticas (policy system). Con el uso de este enfoque, se pretende localizar a las políticas educativas en un ámbito general, las principales actares en su diseño e instrumentación, así como las características del entorno o medio ambiente en donde son instrumentadas.

Si se considera el entorno como variable independiente, en la cual se sitúan las preferencias, decisiones, capacidades y elementos, tanto de las actares como de las políticas educativas, presentamos el siguiente Diagrama Venn.

⁵⁶ Aguilar Villanueva, Luis: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992. pag. 22.

Diagrama II



donde "a" representa a las actares (vistas en conjunto dentro del esquema del análisis), y "b" representa las políticas educativas. Nuestra objeto de estudio se centra primordialmente en "y" y "b" y su relación con el entorno. En este sentido, "y" será igual a la suma de "a" y "b" entre el entorno. Con esto, la primera fase del estudio, busca analizar las políticas como variable dependiente (del entorno), con el fin de determinar las causas principales que orillaron la modernización educativa, así como el diseño de los políticos. Es decir, se estudiará el contexto (globalización, modernización y la situación económica y social del entorno) en el cual las políticas educativas fueran (san) ejecutadas, para determinar la congruencia de las mismas con la situación del país.

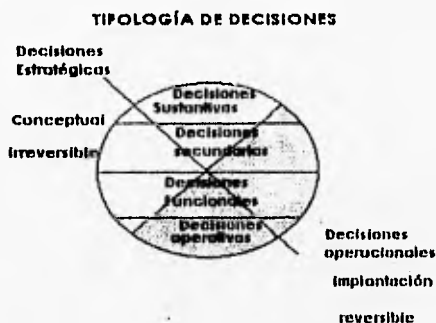
Al ver la política como decisión y proceso, podemos afirmar que esta se caracteriza por ser "una decisión permanente... una conducta consistente con la repetitividad por parte, tanto de aquellas que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella."⁵⁷

Al considerar las políticas educativas como "decisiones permanentes", se pretende señalar que las mismas son resultado de las modificaciones que se busca realizar al Sistema Educativo, y que se localizan en las llamadas políticas "estratégicas", debida a que las consecuencias de sus decisiones son "relativamente irreversibles" (Dunn), producto de la trascendencia del cambio que generan (o pretenden generar).

57 Dye, Thomas R.: *Understanding Public Policy*. E.U. Ed. Prentice Hall. N.J. pag. 4. (trad. libre.) de acuerdo con lo tesis de Eulau y Prewitt. Confróntese también Jones, Charles. O. *Introducción al Estudio de la política pública*, Coptulo 2, pag. 3. Trad. Mtro. Carlos Ruiz Sánchez. Junio 1991.

57 op. cit. Jones. pag 5.

Gráfica I



Fuente: León y Ramírez, Juan: Tipología de Decisiones. apuntes. 1996. véase también W. Dunn. Public Policy Analysis, pag. 144.

Existe una relación inversa entre el tipo de decisiones de políticas y el área funcional de la cual surgen. Es decir, las políticas estratégicas (cuyos resultados son "irreversibles") surgen de los centros de decisión, su impacto que en la organización pretende generar corresponde directamente a la importancia del asunto problemático. Cuanto mayor sea el asunto problemático, mayor necesidad existirá de la hechura de políticas estratégicas. Las políticas operativas corresponden a situaciones problemáticas propias de las organizaciones, son de carácter técnico y de procedimiento, y sus cambios promuevan soluciones incrementales (cuya corrección en caso de error o inoperancia es fácilmente realizable). "En la medida en que nos movamos hacia arriba en la jerarquía de asuntos-problemas (issues) de política, los problemas se vuelven más y más interdependientes, algunos asuntos requieren políticas estratégicas mientras otros demandan políticas operacionales."⁵⁸

La política educativa, por definición, determina un campo de actividad gubernamental. Podemos decir, bajo el enfoque de política pública, que la política educativa es el proceso decisorio y comportamental, que se manifiesta en el desarrollo ejecutivo institucional; acción o inacción, como proceso inteligente, intencional y planeado para realizar la labor pública de impartición de la educación a la población por los medios escolarizados y no escolarizados, formales y no formales; en donde la información y la publicidad de las acciones de gobierno en la materia juegan un papel sustancial en la legitimación política y en la generación de consensos. La razón política que determina el diseño y

58 op. cit. Dunn, W. pag. 144. (trad. libre).

orientación de las acciones en materia educativa responden a las necesidades de desarrollo nacional, de proporcionar bienes y servicios a la población que conforma el país, así como motor legitimador del estado y promotor de la conciencia e identidad nacionales. Para todo ello, las acciones de política educativa se centran en promover la unidad nacional, por medio de la enseñanza del idioma español y por medio de la enseñanza de la historia nacional, que también genera en el educando un sentimiento nacionalista.

El concepto de política educativa determina un campo de acción, pero también se utiliza para definir la orientación y tendencia de sus actividades. Dicho de otra forma: la política educativa como concepto también es expresión de las relaciones de poder existentes, que a través de la hechura de políticas dentro de arenas, buscan enfatizar o inhibir el desarrollo de la educación desde diferentes ópticas y para diversos fines, de acuerdo con los actores (promotores y/o beneficiarios) y a la situación económica, política y social prevaleciente. En este sentido, y dada la contundencia del gobierno como actor protagónico y ejecutor de las políticas en materia educativa, podemos pensar que el concepto de política educativa define la orientación del gobierno en el quehacer educativo, determinado por la importancia que le éste le otorga a la educación. En este punto, se consolida la visión de política educativa analizada como variable dependiente.

La orientación política se manifiesta en el proceso decisorio y en su difusión y se materializa en la instrumentación de políticas educativas por medios institucionales. Las condiciones que actualmente orientan el diseño y ejecución gubernamental de políticas educativas, se caracterizan por consideración a la educación básica como:

- obligación estatal; es decir, como fuente que propicie la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de nuestra identidad nacional y el mejoramiento continuo de la democracia;
- medio de justicia y libertad, dentro de los esquemas del liberalismo social, haciendo hincapié en el aspecto de la justicia social, en donde se circunscribe a la educación ligada al proyecto económico. En ella se determina a la educación como elemento que propicie la productividad y la "educación necesaria," es decir, la educación orientada al mercado laboral.

1.5.2. El enfoque

El enfoque de estudio de política pública debe determinarse para evitar errores en el marco referencial, para permitir la coherencia metodológica en el estudio en el abordaje de las políticas como variables independientes.

Abordar la política educativa en el análisis a través de modelos, requiere primeramente la elección de aquel o aquellos que dadas sus características, permitan explicar con más precisión el problema-asunto a estudiar. Se eligieron los modelos de estudio de política que más se adecuan con sus objetivos y las limitantes que esto representa.

Se recurre al diseño y utilización de modelos conceptuales a fin de obtener representaciones esquemáticas y sencillas las cuales tiene como objetivos:

- Describir y explicar las causas y consecuencias de la actividad gubernamental
- Enfocar los diferentes ángulos desde los que se puede analizar la política pública
- Identificar los problemas relevantes dentro de los problemas propios de la política pública
- señalar, e incluso jerarquizar los diferentes puntos de ella
- sugerir explicaciones a situaciones dadas y predecir sus consecuencias.

Estos objetivos son la base para el estudio de los procesos de política, y serán abordados principalmente en el ámbito de la actividad gubernamental. Asimismo, se busca en todo momento enfocar desde diferentes perspectivas de análisis, para complementarlo, así como para ofrecer líneas de estudio.

Por su parte, los modelos de análisis de políticas públicas permiten abordar en forma sistemática su estudio. Cabe señalar que si bien estas modelos conceptuales otorgan "vías más separadas de análisis" los resultados del estudio son diferentes y también complementarios.⁵⁹ Este punto de referencia permite complementar el estudio mientras la forma de abordarse permita observar e identificar las políticas públicas con sus elementos esenciales.

De esta forma, con los modelos conceptuales se puede esquematizar y sistematizar el estudio. Sin embargo, es necesario reconocer que la necesaria base teórica será la que en todo momento permie el estudio. Así pues, los modelos usados serán:

⁵⁹ Rives, Roberto: Conferencia: *Modelos de política pública*. México, Dic. 1992. FCPyS, UNAM, pag. 2.

- el modelo de la teoría de grupos; y el
- modelo de procesos.

El modelo de la teoría de grupos permitirá partir del estudio descriptivo de las políticas modernizadoras, para explicar el papel, importancia y peso de los grupos que influyen decisionalmente en el sistema educativo (principalmente el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE), para determinar quién obtiene qué y porqué.

Se utilizará el modelo general de procesos o *policy process*, en la cual la política pública es vista como actividad, y sugiere que (su estudio) "debe circunscribirse al proceso por el cual ello deviene en tal,"⁶⁰ analizando los diferentes etapas por las que atraviesa el proceso de elaboración, instrumentación y ajustes necesarios.

El modelo de procesos no se interesa por lo "sustancia de los resultados,"⁶¹ sino más bien por el proceso de política. La "sustancia se observa como un camino para estudiar el proceso. Se basa fundamentalmente "en la organización, las rutinas y decisiones de gobierno y otras agencias públicas."⁶² La definición de proceso, se describe como "...una serie de acciones u operaciones indefinidamente orientadas hacia un fin."⁶³

El proceso está asociado con todas las formas de comportamiento social. Este modelo asume que los problemas por sí mismos ayudan a delinear la estructura y la organización del gobierno, es decir, la problemática por solucionar es la base rectora y orientadora de los objetivos de política pública en lo referente a la organización de la Administración pública para instrumentar la política. El enfoque de procesos permite abordar en términos operacionales la instrumentación de las políticas, sin embargo, se debe abordar este tema contextualizándolo en su razón político-administrativa, analizando las causas por las cuales se elaboró e instrumentó para determinar deficiencias.

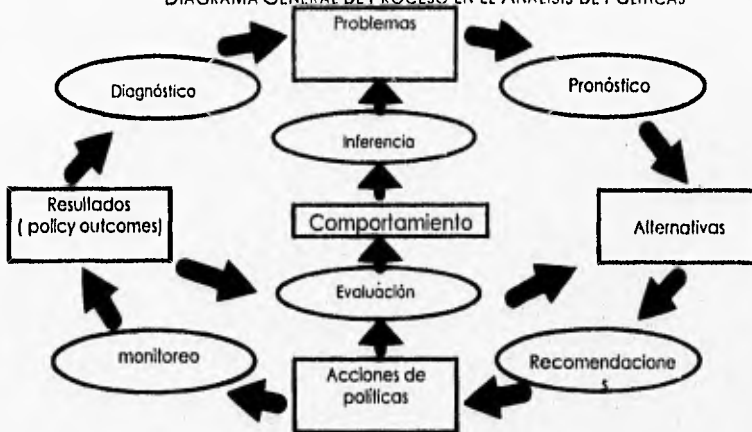
60 *Idem*, pag 6.

61 se refiere a la naturaleza de los problemas y cómo pueden ser resueltos.

62 *op. cit.* Jones pag. 3.

63 *Ibid*,

Diagrama III
 DIAGRAMA GENERAL DE PROCESO EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS



Fuente: León y Ramírez, Juan Carlos. Diagrama General de Proceso en el Análisis de Políticas. Apuntes. 1996. véase también, Dunn, William. Public Policy Analysis. pag. 15

La secuencia del proceso de políticas sigue pasos que se centran en la estructuración o dimensionalidad del problema.

Para dimensionar el problema se necesita conocer los elementos, limitaciones y característicos de los actores y las políticas, así como observar las tendencias de las acciones de políticas que se han realizado. Como efecto necesario, la estructuración del problema es (debe ser) una empresa continuo, ya que la realidad que lo contiene sufre constantemente cambios, lo cual fomenta el cambio en las necesidades, expectativas, recursos, condiciones, problemáticas y metas.

El monitoreo, (observación y/o descripción), es el paso que permite abordar el fenómeno por estudiar o la situación problemática con base en los resultados observados de las políticas existentes, con el fin de realizar un diagnóstico que señale tendencias, así como dar seguimiento a las variables o indicadores educativos.

El pronóstico como paso, no es simplemente la realización de una "extrapolación de tendencias," sino que es el paso que determina lo que puede ocurrir de continuar las tendencias actuales.

La evaluación de políticas es un proceso complejo que requiere determinar criterios para realizarla. Asimismo, requiere generar información, la cual es de difícil (o costosa) su obtención. La evaluación sin embargo, también puede realizarse en razón con el impacto que tengan los outputs del SEN en razón con el criterio de eficacia (es decir, la consecución de las objetivos socialmente encamendadas a la SEP y esperadas por la sociedad).

La recomendación como pasa, se abordará (en relación con la(s) acción(es) que a mi juicio, y con base en los resultados obtenidos y en las argumentaciones presentadas), para obtener líneas de política educativa que tengan como finalidad mejorar los resultados del proceso educativo e incrementar la eficacia e impacto de las acciones en materia de educación básica realizadas por el SEN.

Cabe señalar, que en el proceso de política, sus etapas "... denotan solo las componentes lógicamente necesarias e interdependientes de toda política, integradas a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables".⁶⁴

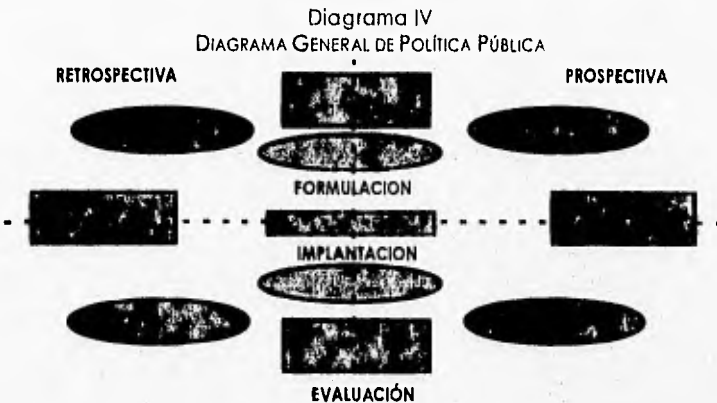
Pretender estudiar a detalle la política de modernización de la educación básica como variable independiente (es decir, tratar de explicar las causas y consecuencias de la actividad gubernamental en el ramo), es una empresa que podría realizarse al mediana plaza. Para determinar su impacto es necesario que se consoliden (o muestren su ineficacia) a través del tiempo. "Los efectos de las políticas se producen transcurrido algún tiempo. Por ello, quienes deciden las políticas suelen encontrarse frente a los efectos de las políticas de sus predecesores, donde "...es posible distinguir efectos permanentes; que se producen desde el comienzo mismo de la aplicación de la política; efectos latentes caracterizados por ser efectos que provocarían distorsión o efectos no esperados, de acuerdo con la modificación de las variables del entorno; y efectos diferidos que solo se producen tras un largo período de tiempo".⁶⁵ Con lo dicha, se podrá lograr un acercamiento en función de los efectos permanentes y los latentes, mientras los diferidos estarán necesariamente relegados.

Dimensionando el campo de estudio del tema, se requiere abordar el esquema referente a las formas de análisis de políticas. Existen tres formas del análisis de políticas, el análisis prospectiva, retrospectiva y el análisis integral. Estas formas de

⁶⁴ Aguilar Villanueva, Luis: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1993. pag. 15.

⁶⁵ Hoogerwerf, Andrés: *Políticas y tiempo. Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Interamericana de Ciencias Administrativas. Vol. 57. No. 4 Madrid. pag. 120.

análisis localizadas en la gráfica del proceso de análisis de políticas puede ser observada de lo siguiente forma: (ver también diagrama anterior).



Fuente: León y Ramírez, Juan Carlos. Diagrama General de Política Pública. Apuntes. 1996. véase también, Dunn, William. Public Policy Analysis, pag. 15

En el análisis de políticas se debe señalar que los problemas públicos relacionados con la impartición de bienes y servicios a la población, tienen por detrás todo un conjunto de acciones, proyectos, programas e infraestructura previas que han buscado combatir los problemas públicos y atender las demandas de la población, en donde la educación (junto con las acciones de gobierno en materia de vivienda, bienestar social, seguridad pública y salud principalmente), más que requerir acciones relacionadas con la estructuración y definición de los problemas, se orienta al uso del análisis y la evaluación de las acciones previamente realizadas con el fin de proponer soluciones incrementales y "creativas" (en el mejor de los casos) para solucionarlos⁶⁶ y en su caso extremo, realizar la redefinición del problema.

⁶⁶ Esto fortalece el *Statu quo*. El incrementalismo desarrollado por Lindblom ha tenido severas críticas en este sentido, ya que los modelos de políticas incrementales no propician un cambio sustancial de estructuras administrativas, y donde las políticas tienen empero la enorme virtud de la efectividad. La estructuración de problemas en el análisis determina que es imperativo dimensionar el problema, para que tenga solubilidad. La forma de abordar y (buscar) solucionar los problemas puede variar, aún cuando se utilice la misma "definición" del mismo. Cuando existe una redefinición del problema, se debe a que se requiere modificar las acciones que se realizan en el asunto problemático ya que por lo general, las definiciones buscan contener un problema gubernamentalmente tratable y soluble.

Por tanto se partirá con el análisis de las acciones de políticas existentes, determinando el estudio como primordialmente retrospectivo, con el propósito de obtener, mediante la descripción, el estudio de los resultados observados de la política educativa (política outcome). Este paso permitirá ejercer un proceso de diagnóstico que permita lograr las bases necesarias para determinar el desempeño de las políticas en materia de educación básica. Si se divide el esquema en cuadrantes, se buscará partir desde el comienzo del tercer cuadrante, para concluir con el cuarto. La última parte del estudio, que son los propuestos, buscarán adentrarse en el primer y segundo cuadrante, (pronósticos y recomendaciones) para poder realizar propuestas basadas en los resultados arrojados por el estudio. Por lo anterior, decimos que el presente estudio comienza con un análisis retrospectivo de políticas, para buscar circunscribirse en la fase prospectiva, a través de recomendaciones basadas en las tendencias actuales en la educación básica, usando como principales puntos o estrategias las relacionadas con el diseño de políticas de carácter regional y específico, así como en el fortalecimiento de la participación ciudadana como elemento que pueda mejorar, extender y eficientar la labor educativa y el desarrollo de políticas educativas en materia de educación inicial y preescolar.

En este sentido, pretenderá orientarse a la aplicación, con el fin "describir las causas y consecuencias de las políticas públicas y programas, pero no con el desarrollo y prueba de las teorías y disciplinas de base (es decir, las teorías políticas y sociológicas de referencia que sustentan un trabajo)."⁶⁷ El análisis "orientado a la aplicación" (Dunn), es un tipo de análisis retrospectivo (ex post, es decir, que siendo su base de estudio es la acción gubernamental previamente realizada) que identifica los éxitos y alcances de las políticas, y en donde la información acerca de los éxitos y objetivos otorgan una base para monitorear y pronosticar resultados observados específicos de las políticas, que en su caso pueden ser utilizados por los elaboradores de análisis prospectivo (ex ante) para estructurar problemas, desarrollar nuevas alternativas de políticas y recomendar cursos de acción para resolver problemas. Esto es pues, el objetivo y orientación principales del presente estudio.

Tanto los procedimientos analíticos (representados en los óvalos del diagrama), como la información relevante (en cuadros) de política viajarán en un continuo vaivén de transformaciones, con el fin de presentar evidencia, argumentar los resultados alcanzados y ofrecer alternativas de solución o mejora para enfrentar los problemas de la educación básica que en su conjunto derivan en el problema conocido como rezago educativo.

67 op. cit. Dunn, W. pag. 77. (trad. libre.)

Los problemas metodológicos a los cuales se enfrenta el estudio son en mucho semejantes a los presentados por Treviño,⁶⁸ relativos a la información disponible, ya que es información descriptiva en su naturaleza, que enfatiza aspectos cuantitativos sobre los cualitativos, donde muy pocos programas explicitan problemas referentes a las políticas internas de la institución, existe una falta de definición de métodos que dificulta la investigación. En mucho, existen cuestionamientos tales como la forma de abordaje de los problemas, donde no es claro localizar qué tipo de criterios o aspectos rigen la formulación de objetivos (cualitativos, cuantitativos).

1.5.3. Educación y política.

Se debe observar a la educación como medio de control social, de legitimación política y de reproducción del *statu quo*. La educación funciona para el Estado como un efectivo instrumento de control social, desde el momento en que, a partir del proceso enseñanza-aprendizaje, se establecen o sancionan implícitamente tanto pautas de comportamiento, así como se establecen criterios socialmente consensados para la convivencia social, y se determinan formas de participación dentro de los esquemas de reproducción del *statu quo*. Esto es, una imposición no violenta de formas de vida y pautas de comportamiento que permiten la integración social y su reproducción dentro de las relaciones sociales predominantes. En este sentido, las formas de organización, conformación y legitimación de las instituciones se ven claramente influenciadas en su configuración y reproducidas en su ejecución gracias a la educación.

La función de integración social busca que los pueblos, pese a sus diferencias, puedan compartir una misma visión de la realidad social y de la manera en como deben atacarse sus problemas. Como puede claramente observarse en la actualidad, la educación es vista como motor fundamental de la modernización de estructuras políticas, a través de la integración de la sociedad en su conjunto por medio del proceso educativo.

La educación, a través de la enseñanza de la Historia, permite homogeneizar visiones que permitan al Estado inducir una conciencia nacional, retomar valores e inculcarlos, y legitimar las acciones de su gobierno. Por esta causa, la forma en cómo el enfoque histórico es enseñado y reproducido a través de la educación, es sustancial para ejercer el proceso de legitimación política y de la orientación del Estado dentro de la sociedad.

68 Treviño, Estela: *¿Una nueva Educación en América Latina?*. Reporte de Investigación. CONAFE, SEP. México. 1992. pag. 5-7.

Si las fines del Estado son los mitigar la escasez y el conflicto social, la forma en cómo busca realizarlos es a través de él mismo. El Estado busca consolidarse, no desintegrarse, el Estado busca conservarse y legitimarse como tal, por esta causa, la relación entre educación y política es vital para que el Estado, a través de su gobierno logre la conservación, legitimación y consolidación por medio de la educación, siendo el elemento característico del Estado el ejercicio del poder.

La política como estudio de las relaciones de poder y como ejercicio, observa a la educación como un fuerte elemento que permite la reproducción de las relaciones sociales predominantes, así como permite explicar los cambios ideológicos que facultan el cambio social. Si la dirección o sentido del Estado es cambiada, necesariamente las relaciones de poder lo deben ser. Ante esta situación, también deben cambiar las pautas de relaciones sociales, so pena de sucumbir ante la incoherencia entre sus elementos (sociedad, gobierno y relaciones de poder). Esto trae como consecuencia el necesario cambio en la orientación política del significado y objetivos de la educación, así como la manifestación organizativo-administrativa del quehacer educativo, con sus consecuentes impactos en la sociedad.

1.5.4. Modernización y Política pública.

La política pública, entendida como modalidad de la acción gubernamental, goza de una importancia sustancial en el proceso de globalización, que (como se menciona anteriormente), exige la modernización de estructuras políticas, económicas y sociales. Política pública y modernización se entrelazan en una relación medios-fines que busca determinar el cauce de acción de gobierno y sociedad en dicho proceso. En este sentido, "modernización" es el fin y "políticas públicas" los medios (o terapias) para alcanzarla, aún y cuando sea la hechura e instrumentación de política pública por sí misma una manifestación de la propia modernización gubernamental.

En su concepción positiva, la modernización se entiende básicamente como un problema de capacidades que el gobierno y la sociedad deben tener para encarar los desafíos en todos los órdenes de la vida, capacidades de gobierno y de conducción de la sociedad en la atención a sus demandas y necesidades. En este sentido, la modernización debe ser garantía de absorción y atención del cambio constante por parte de la administración pública, dicho en otras palabras "...la modernización implica no solamente el desarrollo... de índices de movilidad social y de creciente diferenciación estructural, sino también del desarrollo de un sistema social, económico y político (a través de sus estructuras políticas, jurídicas y administrativas) que no solo genere un cambio continuo, sino que... sea también

capaz de absorber los cambios más allá de sus propias premisas institucionales.⁶⁹ La política pública como acción es expresión de la capacidad de gobierno en la búsqueda por modernizarse a sí mismo y modernizar las estructuras sociales (es decir, la capacidad de gobierno para modernizar), se puede determinar a partir de la calidad, eficiencia y equidad en la hechura e instrumentación de política pública.

Si antes la modernización se entendía como un proceso para universalizar valores, (lo cual necesariamente requería usar modelos organizativos uniformes y por tanto centralizados), actualmente, la modernización se considera en gran medida como la búsqueda y desarrollo de esquemas organizativos que generen y sustenten la diversidad cultural, para lo cual, se requieren tanto enfoques como modelos organizativos adecuados a realidades específicas. En este plano, la (re)organización del sistema educativo debía centrarse, por un lado, en una modificación estructural descentralizada, y por otro, en la diferenciación organizativa y de modalidades para la oferta educativa.

1.5.5. Educación y Desarrollo. (desarrollo y política pública)

El problema del desarrollo ha sido analizado y observado desde diversos enfoques. Los enfoques "opuestos" del desarrollo se han verificado en razón a sus objetivos y los medios para alcanzarlos. Algunos autores hacen hincapié en el aspecto económico del desarrollo, mientras otros lo hacen en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su conjunto, abordando aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. En esta concepción, el desarrollo no se observa exclusivamente como crecimiento económico.

Por medio de indicadores socioeconómicos se puede medir el nivel de crecimiento de la economía y de bienestar social, por la infraestructura productiva y de servicios, por el PIB, PNB y demás indicadores. Sin embargo, históricamente está comprobado que es posible generar condiciones de crecimiento económico sin que por ello se logre un desarrollo que alcance en términos de bienestar a toda la sociedad. Por lo dicho, la equidad social en la distribución de la riqueza y de oportunidades de desenvolvimiento político y social se convierte en punto neurálgico del desarrollo, así como en la elaboración e instrumentación de política pública, cuyos criterios de eficiencia técnica y operativa deben ser rebasadas para lograr en términos de equidad, la distribución de beneficios producto de la instrumentación de políticas.

⁶⁹ Cf. Eisenstadt, S. N. *Ensayo sobre el Cambio social y la modernización*. México. Ed. FCE. pag. 69.

El desarrollo requiere, claro está, de una base material, pero dicha base no es suficiente en sí misma para mejorar las condiciones de vida del hombre y de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo se basa en la capacidad de las personas para mejorar sus condiciones de vida (tanto individual como colectivamente), y la forma por excelencia que posibilita generar esta capacidad (a través de la acción de gobierno) es la inversión productiva y en capital humano, (salud, alimentación, vivienda) y en la creación, mejora y mayor cobertura de infraestructura social y productiva (servicios públicos), dentro de las cuales existe el proceso social y problema público conocido como educación.

La educación, vista como proceso social, rebasa los términos de atención o la población por medio de la escuela, (aspecto de atención por parte del Estado y su administración pública) para circunscribirse como tarea no solo de gobierno, sino también de la sociedad, desde sus diferentes grupos y células, para mejorar y alcanzar mejores condiciones de vida. La atención a la educación primaria y secundaria, como actividad del Estado, está contemplada en el artículo tercero constitucional con carácter de obligatorio en su impartición, ya que esta es condición fundamental para el llevar a cabo el proyecto nacional.

Por tanto, para poder avanzar hacia el desarrollo la educación, se requiere progresar cuantitativa y cualitativamente, ampliando niveles de cobertura, mejorando y dirigiendo específicamente los procesos enseñanza aprendizaje, y atendiendo progresivamente más regiones, grupos y necesidades en la población.

De esta manera, la Educación busca detectar y eliminar los factores que producen la desigualdad social, fomentando el cambio social. Así pues, "el verdadero desarrollo se origina en la educación, parte de la educación, (y) principia en la educación."⁷⁰ Sin embargo, el proceso educativo lleva implícito, desde el momento en que selecciona aptitudes y evalúa capacidades, un elemento sustantivo de desigualdad. No todos los individuos se consideran aptos para formarse educativamente. La escolaridad es un elemento para explicar las variaciones en la estructura de ingresos, y por consiguiente, la desigualdad "...la educación (y que en forma acentuada en el contexto modernizador, acepta la competencia como valor en el mercado), juega un doble papel; refuerza y legitima la desigualdad al tiempo que (pretende).. dinamizar la equidad."⁷¹

70 op. cit. López Reyna et. al. pag. 14.

71 op. cit. Suárez Sozaya. pag. 151

Sin embargo, la educación que imparte el Estado actualmente no representa una garantía sustancial de movilidad social, determinando de esta forma, la incapacidad de gobierno para mejorar las condiciones de vida de la sociedad por medio exclusiva del quehacer educativo. Esta problemática está causalmente vinculada con dos aspectos esenciales, a saber:

- la baja calidad de la enseñanza en la educación básica; y
- la detención de la dinámica productiva del país.

El desarrollo nacional se basa en la capacidad de Estado en la consecución del "desarrollo de tres subsistemas esenciales, a saber, al político, el económico y el social"⁷². En este aspecto, la educación funciona como un efectivo detonante que faculta a estos subsistemas a conseguir niveles de óptimos de desarrollo. En este punto se hace patente el "efecto multiplicador" que genera la educación: llámese pues, subsistema económico, en donde "...se aumenta la producción efectiva por persona... y se distribuyen los bienes y servicios en forma justa."⁷³ (con la previa garantía de un aparato productivo que pueda absorber la oferta de mano de obra); llámese también pues, el subsistema político, en donde se busca a partir de unas relaciones entre grupos políticos, económico y sociales, entrar en el proceso de toma de decisiones para la conducción armónica del Estado, en donde la democratización del gobierno y de la Administración pública juegan un papel central.

En este subsistema, la educación funciona como un elemento de politización y concientización que garantice, por un lado, el eficaz desempeño de las acciones de gobierno, así como otorga, en el seno de la estructura social, elementos para su crítica y retroalimentación.

Por último, en el subsistema social, el factor educativo detona también efectos que posibilitan el desarrollo social, producido "...en la medida en que la sociedad tradicional abandona sus modalidades y se moderniza, es decir, en la medida en que los valores particularistas van siendo reemplazados por valores universalistas."⁷⁴ (cursiva nuestra). Esto funciona como el principio de inclusión de las minorías, grupos y colectividades demandantes de servicios públicos. La modernización se entiende como un conjunto de modificaciones jurídicas, administrativas y políticas que permiten mejorar las capacidades de gobierno, ampliar y consolidar al Estado, e involucrar a la población para mejorar la

⁷² Mariner, Gonzalo: *Curso de Política Económica: (Resumen Preliminar)*. México 1967. pag. 4.

⁷³ *idem*, pag. 5

⁷⁴ *idem*, pag. 6.

calidad y pertinencia de los servicios públicos. Acciones diferenciadas e integrales para problemas tornadizos, específicos y complejos.

La educación básica debe fungir como un efectivo detonante que apoye y coadyuve al desarrollo de los tres subsistemas descritos, su necesidad de ejecución responde a los imperativos de los países subdesarrollados.

Problemas prioritarios tales como la salud, el abasto y la educación, junto con el problema de la vivienda y los servicios públicos, son elementos intrínsecamente vinculados e interdependientes⁷⁵ que deben ser atendidos en razón a las demandas de bienestar social, para lograr el desarrollo. Por esta causa es tan importante contemplar el aspecto educativo en la planeación del desarrollo. De hecho "...el objetivo del desarrollo debe considerarse (como) un ataque selectivo a las peores formas de pobreza. Las metas del desarrollo deben definirse en términos de una reducción progresiva, (y la eliminación posterior), de la mala alimentación, las enfermedades, el analfabetismo, la insalubridad, el desempleo y la desigualdad."⁷⁶

Este ataque selectivo debe orientarse hacia la ejecución de políticas públicas eficientes y equitativas, extender la capacidad de gobierno a través de la participación social, determinando por este medio las demandas más urgentes para su atención inteligente, racional y con costos compartidos.

El marco conceptual y de referencia presentado busca contextualizar el objeto de estudio (las políticas de modernización de la educación básica) a partir de la metodología del análisis de políticas públicas. El papel que el proceso educativo juega para la integración social y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, desarrollados en este capítulo, señalan que debe existir coherencia entre la orientación de la educación y las condiciones (políticas, económicas y sociales) que caracterizan la situación actual del país.

Ante ello, también es necesario señalar que la visión sobre lo que la educación se busca (y espera) del proceso educativo tiene en su seno un elemento personal. Aunado a esto, debe comprenderse que no puede la orientación del modelo educativo señalarse exclusivamente en un presente inmediato. Es necesario que la orientación de la política educativa (dentro de un contexto) asuma los futuros posibles, desables y probables del entorno para orientar su quehacer.

⁷⁵ Son considerados sistemas de problemas o *messes*.

⁷⁶ Mahbub, Haq: *La cortina de la pobreza*. FCE. México, 1978. pag. 63.

Esto reflexión implico necesariamente ejercer un diagnóstico que señale tendencias, elaborar planes para el logro de los objetivos deseables, así como generar mecanismos de acción colectiva integrales que sean coherentes con la realidad que busco modificarse.

El papel político que juega el proceso educativo es un punto de atención central en el marco de las acciones de política educativa. La educación como motor de Integración social y reproducción de las relaciones sociales predominantes es una situación que no puede subvalorarse. Para la nación mexicana, el desarrollo educativo en México en lo que vio del siglo implicó esfuerzos encamblables y extraordinarios. La Historia ha demostrado el valioso papel que el proceso educativo juega para la consolidación de los estados modernos, y en el caso mexicano, esto no es la excepción.

CAPITULO II**La Educación en México: Un diagnóstico Actual**

En este capítulo se analizará cuantitativamente la situación de la Educación en México, partiendo de las condiciones que determinan la actual tendencia demográfica en nuestro país. Con respecto a los indicadores del Sistema Educativo, se dará especial énfasis en la educación básica que nos ocupa, con el fin de presentar un diagnóstico del Sistema Educativo Nacional (SEN). Es necesaria primeramente ofrecer un desglosado de las condiciones escolares de la población en su evolución histórica sufrida desde la década de los sesentas hasta nuestros días. Los cuadros que a continuación se presentan son ilustrativos.

Posteriormente, se analizará⁷⁷ los niveles de eficiencia y eficacia en el quehacer educativo a través de los indicadores básicos, como son la matrícula, la atención a la demanda, la transición y la eficiencia terminal. Es muy sabido que existen mayormente indicadores que señalan las condiciones estructurales y de recursos del SEN en detrimento de los que podrían determinar el impacto y la relevancia de la labor educativa.

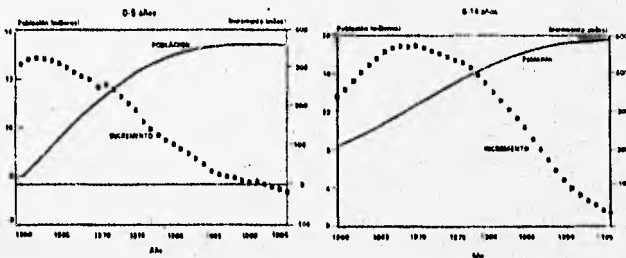
Finalmente se presentará el apartado que buscará argumentar la necesidad de un nuevo modelo educativo, los retos del Sistema Educativo en relación con las expectativas del gobierno y de la sociedad.

⁷⁷ Los datos numéricos sobre indicadores educativos (exceptuando aquellos con referencia directa a la fuente) son tomados del documento *Indicadores Educativos*, de la Secretaría de Educación Pública. Dir. Gral. de Planeación, Programación y Presupuesto, Dic. 1994

2.1. La Tendencia demográfica

Según estimaciones, para 1995 la población total del país fué de poco más de 91.6 millones de habitantes. El fenómeno poblacional influye en forma determinante en la demanda de servicios públicos y en la prestación y procuración de salud y servicios educativos. Asimismo, genera presiones sobre el aparato productivo en la medida en que se requiere generar nuevos empleos y procurar incrementar la productividad de los existentes.

Gráfica II
TAMAÑO E INCREMENTO DE LA POBLACION 1950-1995



Fuente: Programa Nacional de Población 1995-2000, pag. 5

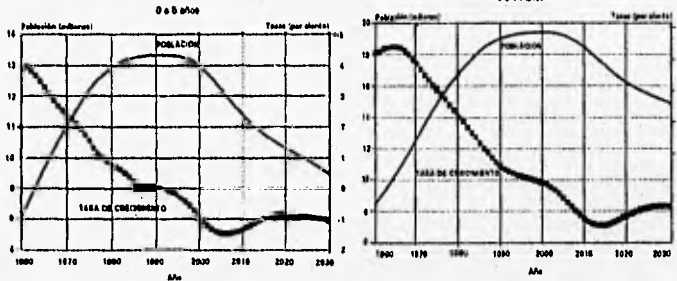
Las tendencias en la mortalidad y la fertilidad, determinan no solo el crecimiento de la población, sino también su composición por edades. En nuestro país, se percibe la tendencia al incremento de la edad promedio de la población, (que para 1970 fué de 22.3, y en 1995 de 25.3 años), a 29 en el 2010 y 37 años de edad para el año 2030.⁷⁸ Este "envejecimiento" de la población sugiere el inevitable aumento en las presiones en materia de empleo, así como del mejoramiento y eficiencia de los esquemas de financiamiento de las instituciones de seguridad social.

El Programa Nacional de Población expone que la población de cero a 5 años (población preescolar) muestra ya una tasa de crecimiento negativa. En 1992 comenzaron a observarse tasas nulas de crecimiento, como producto de la reducción sostenida de la fecundidad, que "...superó el peso de la inercia demográfica" (pag. 4). Así pues, la población con edad escolar (6-14 años) sigue un patrón paralelo que el observado para la población preescolar. Para 1995, el

78. Programa Nacional de Población, México, 1995-2000, pag. 2-3 y 63.

número de mexicanos de 6 a 14 años aumentó en solo 35 mil, y sigue una tendencia decreciente, y que se tornará negativa a partir del año 2000. El citado programa señala que esta tendencia permitirá, en educación básica, elevar la calidad de sus servicios, así como se posibilitará al sistema para reasignar recursos hacia otros niveles de instrucción.

Gráfica III
VOLUMEN Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD 1960-2030



Fuente: Programa Nacional de Población 1995-2000, pag. 64

Estos indicadores y estimaciones señalan una tendencia cuya comprensión permite sugerir que los esfuerzos de los años por venir se centrarán en consolidar la cobertura y mejorar la calidad de la enseñanza. Para el SEN, estas tendencias también demuestran el impacto, importancia y trascendencia que tendrán las políticas educativas que busquen mejorar y ampliar los servicios de educación media superior.

Por otro lado, la población en edad laboral (15-64 años) aumentará significativamente. Se prevé una población de 62 millones de este grupo para el año 2000 y de 90 millones para el 2030 (es decir, casi población total del país estimada para 1995), fenómeno que requerirá 40.8 y 63.8 millones de puestos de trabajo para estos años respectivamente.

Las tendencias poblacionales señalan que, para el caso de la educación básica no existirán presiones relativas al incremento demográfico, para ampliar la cobertura de los servicios educativos, ya que la población en edad para recibirla no crecerá más a partir de 1999. Los programas y proyectos educativos de la posguerra estuvieron en constante presión ante el fenómeno del incremento poblacional. Las acciones de política educativa para el sexenio 1995-2000 no

mejoramiento de la calidad y la prestación de los servicios educativos a comunidades indígenas, marginadas y de difícil acceso, las cuales no cuentan, (o cuentan en forma deficiente), con la prestación de los servicios de educación básica.

Ya que la población en edad preescolar está decreciendo en términos absolutos, el SEN puede, con la infraestructura instalada y los recursos actuales, (además de ampliar el servicio de educación preescolar), consolidar los años de atención (desde los 4 e incluso, 3 años de edad). Sin embargo, aunque el fenómeno demográfico señale, (tanto en términos absolutos como relativos) una paulatina disminución de la población en edad preescolar y escolar, no debe por ello pensarse que el problema de la cobertura y la atención a la demanda está resuelto, como lo señalan los datos relativos a la matrícula en educación, y los porcentajes de transición. En primaria, todavía existen niños sin acceso real a la educación primaria, por vivir en zonas rezagadas, de difícil acceso. En secundaria, solamente se atiende al 87% de la población demandante que está en edad y en condiciones para acceder a dicho nivel. Estas condiciones se basan en la cantidad de individuos menores de 15 años con primaria terminada.

A partir del año 2000 se prevén tasas de crecimiento de la población escolar inferiores a cero, lo cual señala la disminución gradual de la población de este grupo de edad. Asimismo, la población preescolar disminuirá significativamente en lo que resta del siglo y durante los 30 años siguientes del próximo.

Estos indicadores nos señalan una tendencia o prospectiva de la población escolar, y sugiere que los esfuerzos de las próximas administraciones se centrarán ya no en la cobertura, sino en mejorar la calidad de la enseñanza. Para el SEN, estas tendencias también demuestran el impacto e importancia que tendrán las políticas educativas tendientes a ampliar y mejorar los servicios de educación media y superior.

2.2. Condiciones escolares y Grados Promedio de Escolaridad

Las condiciones escolares se determinan por el nivel de estudios de la población, su condición alfabética, por grupos de edad, así como por sexo. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 presenta el siguiente cuadro.

Cuadro III
NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO 1990 POR GRUPOS DE EDAD NACIONAL

POBLACIÓN Y NIVEL INSTRUCCIÓN	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40 Y MÁS
SIN INSTRUCCIÓN	364,452	426,606	481,007	490,306	590,695	4,314,415
PRIMARIA INCOMPLETA	1,179,438	1,085,740	1,179,598	1,249,803	1,281,305	5,313,159
PRIMARIA COMPLETA	1,875,344	1,466,887	1,307,099	1,232,434	1,017,854	2,653,545
INSTRUCCION POSPRIMARIA	6,151,514	4,758,910	3,350,381	2,333,669	1,601,948	2,890,672
NO ESPECIFICADO	93,655	91,020	86,427	81,407	87,314	574,272
TOTAL	9,664,403	7,829,163	6,404,512	5,387,619	4,579,116	15,746,063

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 1990, ref. en Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Este cuadro demuestra que la población con mayor edad es la que cuenta con mayor número de analfabetas e individuos sin educación primaria completa, así como entre más jóvenes es el grupo de edad, mayor es el número de individuos con instrucción posprimaria. Esto se debe al paulatino incremento de la capacidad del sistema para absorber y atender a la demanda, lo que ha impactado favorablemente a las generaciones más jóvenes.

Cuadro IV
POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS SEGÚN SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ESCOLARES 1960-1990
población 6-14 años

AÑO	TOTAL	sabe leer y escribir		na sabe leer ni escribir		asiste a la escuela		no asiste a la escuela	
		total	%	total	%	total	%	total	%
1960	8,516,816	4,686,573	55.03	3,830,243	44.97	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1970	12,431,880	8,268,899	66.51	4,162,981	33.49	8,010,743	64.44	4,421,137	35.56
1980	15,277,202	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10,576,599	69.23	4,700,603	30.77
1990	18,727,507	16,405,382	87.60	2,322,125	12.40	16,162,643	86.30	2,514,284	13.43

n.d.: no disponible

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno C. Salinas de G. 1994. Pag. 369.

En el grupo de edad de 6 a 14 años (considerada apta y en edad para recibir el nivel de instrucción primaria en sus seis grados), evolucionó vertiginosamente, incrementando su número de 1960 a 1990 en más de 10 millones.

El crecimiento de la población de este grupo que sabe leer y escribir se elevó, en el mismo periodo, en casi 12 millones, presentando un incremento de más de 30 puntos porcentuales, con su consecuente disminución en términos reales y relativos en relación a la población que no sabe leer ni escribir, pasando esta de un 45% en 1960, a un 12% en 1990. Aunado a esto, podemos observar que los porcentajes nacionales de población que asisten a la escuela se han elevado considerablemente, tanto en términos absolutos como en relativos.

Cuadro V

POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ESCOLARES 1960-1990 (NACIONAL)
población de 15 años y más (totales)

AÑO	TOTAL	con primaria		con instrucción	condición de alfabetismo	
		completa	incompleta	post-primaria	alfabeta	analfabeta
1960	19,357,479	2,328,012	7,783,614	1,496,656	12,679,507	6,677,972
1970	25,938,558	4,358,971	10,080,693	3,290,396	19,244,852	6,693,706
1980	37,927,410	7,137,780	10,576,143	9,899,708	31,475,670	6,451,740
1990	49,515,729	9,553,163	11,289,043	21,087,094	43,354,067	6,161,662

(valores relativos)

AÑO	TOTAL	con primaria /1		con instrucción	condición de alfabetismo	
		completa	incompleta	post-primaria /1	alfabeta	analfabeta
1960	19,357,479	12.03	40.21	7.73	65.50	34.50
1970	25,938,558	16.80	38.86	12.69	74.19	25.81
1980	37,927,410	18.82	27.89	26.10	82.99	17.01
1990	49,515,729	19.29	22.80	42.59	87.56	12.44

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. 1994, pag.369.

/1: porcentaje calculado con el total de alfabetas y no alfabetas del grupo de edad correspondiente

En 30 años, la población de 15 años y más creció a nivel nacional en más de 30 millones, dando como resultado que en 1990 existieran más de 49.5 millones de mexicanos del grupo de edad correspondiente. De estos, la población con primaria completa creció (en el mismo periodo) más de 7 millones, que en 1960 representó el 12% y en 1990 el 19.29% del total de este grupo.

La población con instrucción posprimaria se elevó de 1.4 a 21 millones, pasando del 7.73% de 1960 al 42.6% del total del grupo de edad del año de 1990. Si sumamos los totales de este grupo para 1990, de los que tienen primaria completa y aquellos que tienen educación posprimaria, podemos dar como resultado un total de 30,640,257, que representa el 61.88% del total del grupo.

Sin embargo, aunque el porcentaje de población con primaria incompleta se redujo, y tomando en cuenta el incremento poblacional, el total de individuos con educación primaria incompleta fue en 1990 de más de 11 millones, aumentado en términos reales en casi 4 millones con respecto a 1960.

En Educación básica, la relación alumno-maestro, alumno-grupo, alumna-escuela, permite determinar el crecimiento de los recursos humanos e infraestructura educativos en relación con los alumnos, y observar como ha evolucionado el tamaño promedio del grupo y la variación de la matrícula escolar por grupo y escuela. Se ha disminuido en promedio el número de alumnos por grupo, así como se ha disminuido también la relación de alumnos por escuela. La variación señala que para 1994 existe en promedio 27 alumnos por cada grupo del nivel primaria. Desciende por otra parte el indicador que señala la relación de alumnos por maestro, de 31 en 1988 a 29 en 1994. Mientras algunos estudios señalan que el tamaño del grupo es un factor importante en el mejoramiento del desempeño escolar, tanto del maestro como del alumno, en otros se concluye que esta relación no influye significativamente el proceso enseñanza aprendizaje.⁷⁹ El incremento de planteles educativos en el sexenio es significativo, e influye en la relación alumnos-escuela. Sin embargo, esta relación no ha ido acompañada de un incremento en la planta docente por escuela.

Cuadro VI
ALUMNOS, GRUPOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA (NACIONAL) 1988-1994

REPUBLICA MEXICANA PRIMARIA							
ciclo	alumnos	grupos	relación alumno grupo	maestros	relación alumno maestro	Escuelas	relación alumno escuelas
1988	14,656,357	609,159	24.06	468,044	31.31	81,346	180
1989	14,493,763	607,294	23.87	466,532	31.07	80,636	180
1990	14,401,588	606,003	23.76	471,625	30.54	82,280	175
1991	14,396,993	618,134	23.29	479,616	30.02	84,606	170
1992	14,425,669	627,571	22.99	486,686	29.64	85,249	169
1993	14,469,450	640,372	22.60	496,472	29.14	87,271	166
1994	14,574,202	656,108	22.21	507,669	28.71	91,857	159

⁷⁹ Cf. op. cit. Vielle, Jean. págs. 38-39.

Para el nivel secundaria, la relación alumno grupo ha disminuido de 35 a 32, así como la relación alumno-maestro. La matrícula, que fué de 4.35 millones en 1988 descendió para 1991 a 4.16, incrementándose para 1994 a 4.49 millones. El considerable incremento de escuelas secundarias (de más de 18 a poco más de 22 mil) influencia la relación alumno-escuela. Así también, disminuyó el promedio de alumnos por grupo de 35.64 en 1988 a 32.05 en 1994.

Cuadro VI (concluye)

REPUBLICA MEXICANA SECUNDARIA							
ciclo	alumnos	grupos	relación alumno grupo	maestros	relación alumno maestro	Escuelas	relación alumno escuelas
1988	4,355,334	122,211	35.64	233,784	18.63	18,516	235.22
1989	4,267,156	124,716	34.21	233,042	18.31	18,686	228.36
1990	4,190,190	147,058	28.49	234,293	17.88	19,228	217.92
1991	4,160,692	129,766	32.06	235,832	17.64	19,672	211.50
1992	4,203,098	131,883	31.87	237,729	17.68	20,032	209.82
1993	4,341,924	135,539	32.03	244,981	17.72	20,795	208.80
1994	4,493,173	140,188	32.05	256,831	17.49	22,255	201.89

Fuente: Realizada con datos otorgados por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto SEP.

El grado promedio de escolaridad, indicador calculado para la población de 15 años y más, sufrió un incremento a nivel nacional de .39 puntos porcentuales durante el periodo 1988-1994, es decir, pasó de 6.25 a 6.64, con lo cual se infiere que la población mexicana cuenta con un promedio de escolaridad de más de sexto de primaria.



A nivel regional, los diferencias en cuanto al promedio de escolaridad se hacen más notorios, ya que podemos observar que en los estados más pobres y rezagados, este indicador en 1994 fue de 4.10, 4.74 y 5.13 (para Chiapas, Oaxaca y Zócalos, respectivamente), mientras en el mismo año, para el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California es de 8.97, 8.05 y 7.80 respectivamente, es decir, algo menos que lo secundario.

Esto significa que el problema educativo no solamente es cuestión de la matriculación y la población con edad de recibir instrucción básica, sino que significa que el indicador citado es consecuencia del rezago histórico de la educación en México, en lo referente al combate al analfabetismo, y al incremento del índice de eficiencia terminal, así como a la progresiva disminución del índice de deserción. Para la población de 25 años y más, se estima una escolaridad promedio nacional de 4.7 grados. Cifra que dista mucho de la escolaridad promedio de países como Canadá y los Estados Unidos, los cuales se sitúan en 12.1 y 12.3 grados respectivamente. Este cifra se debe, en gran medida, por el porcentaje de individuos que estudian educación media superior y superior, y en donde, para el caso canadiense, los grados de educación superior es del 14% y los norteamericanos 15.5% mientras que en México, este indicador es del 2.5%. Por otra parte, los años de educación obligatoria son en Canadá y Estados Unidos de entre 10 y 11 años, mientras en nuestro país la educación básica y obligatoria pasó de 6 a 9 años en julio de 1993, con la promulgación de la Ley General de Educación.⁸⁰

⁸⁰ Indicadores del Sistema Educativo en Norteamérica. *Sistema de Bienestar Social en Norteamérica*, ref. en: Gutiérrez, Elva et al.: *Permanece cuatro años el nivel de escolaridad en México; meta alcanzada desde 1960*. El Financiero. 5 febrero 1996. pag. 12A.

El problema de la iniquidad se hace presente en este indicador, ya que muestra las consecuencias de un crecimiento desigual del sistema educativo a nivel regional.

2.3. Analfabetismo

El analfabetismo en México, durante mucho tiempo ha sido el gran problema por solucionar para los gobiernos posrevolucionarios. Este indicador, si es observado en su evolución en el siglo XX y en términos relativos, da muestra de notable avance.

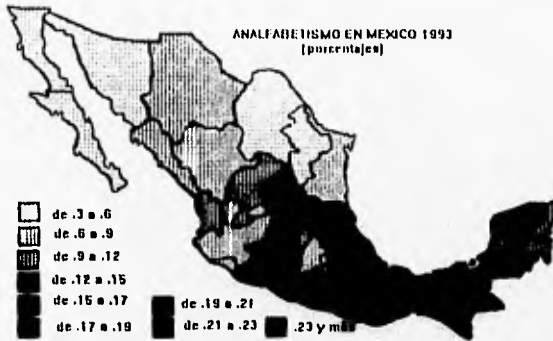
Por grupos de edad, se puede observar un crecimiento significativo de la población alfabetada (ver cuadros I.II,III y IV). El analfabetismo dio una sorprendente reducción en términos relativos, sin embargo, en términos reales, (tomando en consideración el crecimiento poblacional) se puede observar que en 30 años solo se disminuyó su número en 500,000.

Los principales indicadores educativos señalan en términos generales un progreso en todos los niveles. La matriculación, por su parte, ha sufrido sustanciales modificaciones en la referente, principalmente, a la población absorbida por los niveles educativos.

En México, se calculó para 1994 un total de 5.78 millones de analfabetas con edades de 15 años y más. Sin embargo, a este indicador, hay que añadirle a toda la población menor de 15 años, que no tendrán oportunidad de acceso a la primaria, así como a la cantidad de niñas que han desertado en el primero y segundo año de primaria y las que serán analfabetas funcionales.

El PDE señala que para 1995 existieran en nuestro país 18.28 millones de individuos mayores de 15 años no habían concluido o nunca asistieron a la primaria (es decir el 31.5% del grupo de edad), y que 16.39 millones no han completado sus estudios de secundaria (28%), dando como resultado un rezago total de 34.68 millones de individuos. Es considerablemente elevada el número de individuos sin educación secundaria, y esto representa un reto de enormes proporciones para hacer que la educación secundaria (básica y obligatoria) sea cursada por los mexicanos.

Este indicador se refiere, al igual que el promedio de escolaridad, a la población de 15 años y más. En el sexenio indicada, sufrió un decremento a nivel nacional de 3.29 puntos porcentuales, pasando de 13% en 1988 a 9.81% en 1994. Este avance se debe en gran medida al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), que mediante su labor alfabetizadora y de instrucción primaria para adultos, ha disminuido paulatinamente los porcentajes nacionales de analfabetismo, aunada a la creciente satisfacción a la demanda que ha provocado ampliar la cobertura en la educación básica.



Los indicadores de analfabetismo muestran considerables diferencias a nivel regional. Se puede observar que en este indicador en 1994 es del 26.06, 20.79 y 18.38 (para Guerrero, Oaxaca y Chiapas, respectivamente), mientras en el mismo año, para el Distrito Federal, Nuevo León y Sonora es del 3.17, 3.23 y 3.29 respectivamente. Con lo dicho, en el estado de Guerrero 1 de cada 4 individuos mayores de 14 años es analfabeta (y en Oaxaca 1 de cada 5), localizándose con mayor incidencia en los grupos de mayor edad, en las comunidades rurales dispersas, en la población indígena y siendo mayor en las mujeres. Hondas diferencias de carácter social son observadas en la región sureste del país, a comparación del Norte y parte central.

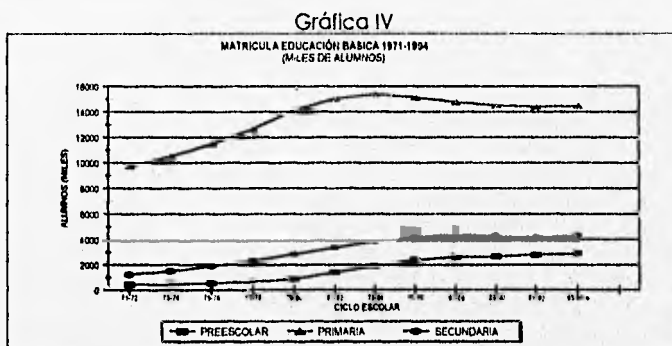
CUADRO VII
TASAS ESPECIFICAS DE ANLAFABETISMO POR SEXO, GRUPOS DE EDAD 1992

Tamaño de la localidad y grupos de edad	total	tasa de analfabetismo	
		hombres	mujeres
Nacional	11.15	8.46	13.64
15-19	3.33	2.94	3.71
20-44	6.72	5.02	8.26
45 y más	25.89	19.64	31.57
menos de 2,500 habs.	23.06	18.15	27.94
15-19	6.76	5.85	7.68
20-44	16.44	12.59	20.1
45 y más	44.83	35.31	54.38
de 2500 a 19,999 habs.	14.24	11.32	16.95
15-19	3.67	3.86	3.46
20-44	8.4	6.67	9.96
45 y más	32.1	25.07	38.62
de 20,000 a 99,999 habs.	7.83	5.45	9.89
15-19	1.95	2.2	1.71
20-44	4.04	2.53	5.32
45 y más	20.12	14.07	25.35
de 100,000 y más habs.	4.65	2.88	6.25
15-19	1.52	1.08	1.94
20-44	2.3	1.48	3.05
45 y más	12.63	7.76	16.78

Fuente: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992. INEGI, ref. en Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, pag. 104.

2.4. Matricula

Esta gráfica muestra la evolución histórica de la matrícula en educación básica en las últimas 2 décadas, en donde se nota un avance sustancial en la matriculación preescolar y secundaria. Por su parte, la matriculación en Educación primaria observa un descenso desde el ciclo escolar 1983-84 con un ligero apuntalamiento para el ciclo escolar de 93, donde se observa estabilidad desde 1991 a la fecha con una matriculación de 14,39 millones.



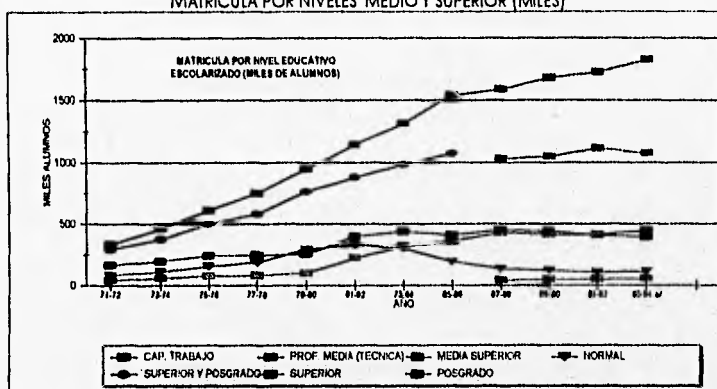
Fuente: Realizada con datos del Anexo Estadístico quinto Informe de Gobierno. C. Salinas de G. 1993.

La matriculación en educación primaria alcanza un máximo para 1983 de 15,37 millones de alumnos. Según información de la SEP, la población con edad para recibir educación primaria ha llegado ya a su máximo histórico.

La matriculación del nivel preescolar no ha dejado de crecer en las últimas dos décadas, dando en el ciclo 1971 un total de 422 mil alumnos, para pasar, en ciclo 1994 a más de 2,9 millones. Sin embargo, el avance sustancial en la matriculación, se ve oscurecido por la constante población demandante.

La matriculación es un indicador afectado por las variables poblacionales, migratorias, de desarrollo de infraestructura educativa (escuelas), así como de los propios indicadores que determinan la capacidad del sistema en retención. Lógicamente, la matrícula como indicador permite conocer la trascendencia del fenómeno educativo. Las series históricas de la primaria permiten demostrar que existe un serio problema de retención en la educación primaria. Los problemas de pobreza, falta de apoyos, estímulos, inciden en la reprobación y el fracaso escolar, que se manifiesta posteriormente en la deserción.

Grafica V
MATRÍCULA POR NIVELES MEDIO Y SUPERIOR (MILES)



Fuente: Anexo Estadístico Quinto Informe de Gobierno.C.S.G. 1993. Nota: a partir del ciclo 87-88 se reporta la matriculación de educación superior separada de la matriculación de posgrado.

La matriculación en los niveles medios y superiores observa un avance cuantitativo sustancial, a excepción de la matriculación en educación normal. La matriculación a nivel medio superior es la más dinámica, junto con la matriculación superior. Sin embargo, en términos relativos, la matriculación ha conservado su porcentaje, siendo que en algunos casos, (como el de la Educación Normal y la Capacitación para el Trabajo), ha descendido considerablemente.

Cuadro VIII
MATRICULACIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS MEDIO Y SUPERIOR (MILES)

CICLO ESCOLAR	CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	%	MEDIA SUPERIOR		NORMAL		SUPERIOR Y POSGRADO	
			BACHILLERATO	%	%	%	%	%
75-76	243.1	1.57	607.9	3.93	153.4	0.99	501.3	3.24
77-78	244.6	1.40	748.5	4.30	188.5	1.08	577.6	3.31
79-80	254.4	1.26	942.9	4.68	290.8	1.44	760.2	3.77
81-82	395.2	1.74	1142.9	5.04	332.7	1.47	875.6	3.86
83-84	435.9	1.78	1310.9	5.36	299.2	1.22	981.1	4.01
85-86	407.7	1.61	1538.1	6.09	191	0.76	1072.7	4.25
87-88	446.5	1.75	1586.1	6.23	132.1	0.52	1071.4	4.21
89-90	436.2	1.73	1678.4	6.66	118.5	0.47	1094.3	4.34
91-92	407.3	1.62	1725.3	6.84	104.8	0.42	1164	4.62
93-94 e/	391.9	1.53	1827.2	7.13	111.5	0.43	1131.5	4.41

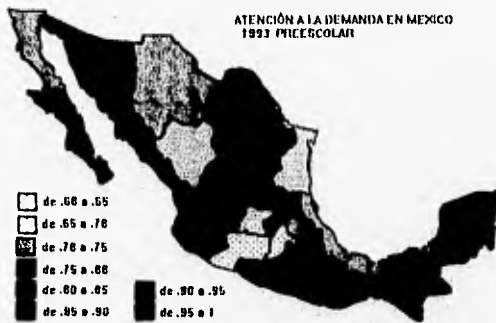
Fuente: Anexo Estadístico Quinto Informe de Gobierno. C. Salinas de G. 1993. Porcentaje con respecto al total de matriculación del Sistema Educativo

La creciente matriculación y demanda en los servicios de educación media (principalmente el bachillerato), representa una clara influencia del fenómeno poblacional en nuestro país, donde año con año aumenta la población con edad y en condiciones para recibir este nivel de educación. Esto representa sin duda un reto actual en la educación nacional, ya que solo en la medida en que la demanda exija la ampliación y la mejora en estos servicios, se podrá elevar el nivel educativo en el país.

Las políticas de publicidad y apoyo a la modalidad educativa de la capacitación para el trabajo, no dieron los resultados esperados. A este respecto, la matrícula en el rubro es contundente.

2.5. Atención a la demanda

Se entiende por atención a la demanda como a la relación porcentual entre la matrícula o inscripción total del inicio de cursos de un nivel educativo determinado y la población que por sus características (edad, grado de conocimientos adquiridos), está en posibilidad de solicitar la atención del servicio educativo.



En preescolar, la atención a la demanda a nivel nacional par a 1994 es del 75.9, con lo que 3 de cada 4 niños obtienen este servicio educativo. El Estado de Tabasco es el único que reporta una atención a la demanda del 100%, mientras que los estados que reportan el más bajo indicador son México y Michoacán, con 61.3 y 61.4% respectivamente.

En el caso de la educación primaria, la atención a la demanda⁸¹ ha conservado su porcentaje a nivel nacional del 98 por ciento. Por estados, las variación de la atención a la demanda fluctúan entre el 93.7 y el 108.0. Desde 1988 a la fecha, el indicador de la atención a la demanda en primaria señala que se ha logrado universalizar la cobertura en la educación primaria. Aún con lo dicho, el Censo General de Población y Vivienda 1990 señala que existieron poco más de 2.5 millones de niños de 6 a 14 años que no asistían a la escuela.

81 se calcula como la población de 6 a 14 años de inicio de cursos de primaria y la población total de 6 a 14 años, disminuida por la población alpica y la población con primaria terminada en esta edad.

En el nivel secundaria, la atención a la demanda registra que a nivel nacional, 88 de cada 100 individuos en edad y con primaria terminada reciben educación secundaria. Los porcentajes de atención a la demanda por estados fluyen del 81.5 para Guanajuato al 93.1 en Baja California Sur.

2.6. Transición

Los indicadores de transición son aquellos que determinan la relación porcentual del total de alumnos que desertan y/o reprobaban año con año del nivel educativo. Este indicador permite dar seguimiento a la capacidad de retención del sistema, así como detectar los años escolares con mayor incidencia en reprobación y deserción. Se analizan los indicadores de transición de los niveles primaria y secundaria.

Cuadro IX

MATRÍCULA DE PRIMARIA (MILLONES) Y COEFICIENTES DE TRANSICIÓN GRADO A GRADO, 1988-1994

periodo/ matrícula	primer año (millones)	1-2 año	2-3 año	3-4 año	4-5 año	5-6 año
transición 1988-93		.83	.94	.93	.94	.93
matrícula 1-6 año (millones)	3.13	2.61	2.45	2.27	2.12	1.97
Transición 1989-94		.84	.95	.93	.94	.93
matrícula 1-6 año (millones)	3.12	2.61	2.48	2.32	2.18	2.03

Fuente: Realizado con datos otorgados por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP.

Los coeficientes de transición señalan (para la primaria) un progresivo incremento, con lo cual en el país cada vez más alumnos ingresan al ciclo escolar inmediato. De 1988 a 1993, el coeficiente de primer grado de primaria se incrementó de .83 a .93, con lo cual se presume que paulatinamente se ha descendido la reprobación y la deserción en el primer año. Aún y cuando se considere que se ha logrado incrementar este coeficiente, al observar la de matrícula escolar de primaria para los periodos 1988-1993 y 1989-1994, se observa que solo el 62.85% del total de la matrícula que existía en el ciclo 1988-1989 en el primer año de primaria, se observa en el ciclo escolar 1993-1994 para el sexto año (poco menos dos terceras partes), ascendiendo para el periodo 1989-1994 al 65.20%.

Es decir, a nivel nacional y en 1988, 3.13 millones de niños estaban inscritos en primero, y para 1993 (seis años después) se matricularon a sexto solo 1.98 millones. Para 1989 se matricularon 3.12 millones a primero y seis años después, 2.03 millones a sexto.

El coeficiente de transición de la secundaria demuestra que la capacidad de retención de este nivel, así como la incidencia en la reprobación, afecta el paso de los estudiantes por los tres años que tiene dicho nivel educativo. Comparando las matrículas en su evolución histórico por grados, encontramos los siguientes datos.

Cuadro X

MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA DE PRIMER Y TERCER GRADO, (NACIONAL) PARA EL PERIODO 1988-1994. INICIO DE CURSOS (MILLONES)

AÑO ESCOLAR	1988	1989	1990	1991	1992
PRIMER AÑO	1.61	1.57	1.54	1.54	1.58
AÑO ESCOLAR	1990	1991	1992	1993	1994
TERCER AÑO	1.25	1.24	1.23	1.26	1.27
PORCENTAJE	77.45	78.77	79.82	82.02	81.31

Fuente: Realizado con datos otorgados por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP.

La educación básica se enfrenta al enorme problema que significa retener a la población escolar y garantizar que lo misma complete su formación en este nivel. Los indicadores de transición por grado también señala que (aunque se han incrementado) son visiblemente mayores en los estados con alto rezago social y niveles de pobreza. Aún cuando son importantes las acciones del sistema para incrementar su capacidad e retención, este no es un problema que sea competencia exclusiva del mismo.

2.7. Eficiencia terminal

La *eficiencia terminal* es el indicador que señala el porcentaje de terminación de estudios de una población matriculada en un nivel educativo y en un ciclo escolar, en relación con la matriculación total que inició dicho nivel educativo. Para la primaria, este indicador se calcula dividiendo el egreso del sexto año con la matrícula total de primer año seis años antes. A diferencia del coeficiente de transición, la eficiencia terminal señala no la matrícula, sino la relación ingreso-egreso que determina la eficiencia del SEN en cuanto al propiciar educación básica completa a la población en sus dos niveles.

Cuadro XI
EVOLUCIÓN DE LA EFICIENCIA TERMINAL EN PRIMARIA

GENERACIÓN QUE EGRESA EN:	1982 - 83*	1987 - 88**	1992 - 93***	1994-1995***
ENTIDAD				
CHIAPAS	26	28	32	34.5
GUERRERO	39	40	41.1	41.4
OAXACA	38	40	45.8	51.4
YUCATÁN	36	41	47.5	50.1
VERACRUZ	43	43	46.1	47.3
DISTRITO FEDERAL	73	86	84.1	85.9
NUEVO LEÓN	71	72	74.5	75.2
B. CALIFORNIA	66	72	77.6	75.6
COAHUILA	68	66	73.8	75.6
B. CALIFORNIA SUR	63	66	76.3	80.6
TOTAL NACIONAL	52	54	59.9	61.9

Fuentes: * Noriega, Margarita, *Crisis y Descentralización Educativa en México*. UPN. Informe de Investigación p.51. ** SEP. *Compendio estadístico por Entidad federativa*. 1993. ***SEP "Indicadores Educativos". Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Dic. 1994

Este indicador es sustancial para determinar el quehacer educativo por niveles, ya que demuestra cuántos alumnos terminan sus estudios en relación al total que ingresa al nivel educativo. Este indicador señala para la primaria y a nivel nacional un incremento en el periodo 1988-1995 de 8.6 puntos porcentuales, pasando de 55.0 por ciento al 63.6. En el periodo 1988-1994, la educación secundaria registró un alza modesta de 2.7 por ciento, pasando del 74.2 al 76.9 por ciento. El PDE expone que este indicador subestima la "verdadera eficiencia terminal" y la retención del sistema educativo. Este sesgo consiste en calcular el total de matriculación de primer año, incluyendo a los reprobados, ante lo cual y para mejorar este indicador se debe calcular este indicador no contemplando a la matriculación reprobada de primer año. La diferencia o sesgo es, para el ciclo 1994-1995, de 63.6 a 77.5.

Usando el indicador tradicional, vale la pena observar este indicador con más detalle. Actualmente en educación primaria y a nivel nacional, 64 de cada 100 terminan sus estudios. Si la cobertura está garantizada en educación primaria al 98% con edades de 6 a 14 años, y si de ésta solo 64 terminan la primaria, se cuestiona si la cobertura en la educación primaria tiene realmente ese porcentaje. Usando la argumentación de Cantú Rosas⁸², la información otorgada por la S.E.P. en este sentido, debe estar sobrevaluada, ya que "... no es correcto... reportar que se atiende al 100% de la población demandante de educación primaria (menos el dos por ciento de la población atípica) cuando se informa al mismo tiempo de una eficiencia terminal en el sistema apenas superior al 63% y de una disminución de matrícula grado a grado que, tan sola en el ciclo 1989-1994, sumó 1,14 millones (35% de la matrícula al inicio de cursos) de alumnos. Aunado a este fenómeno, se añade la pregunta de cuántos de los que terminan el nivel primario realizan sus estudios a nivel secundaria. Según estimaciones del INEA, para 1994, la educación en México contaba con un rezago total de 34,607,242 de mexicanos distribuido de la siguiente forma:

Cuadro XII
REZAGO EDUCATIVO NACIONAL 1994

Población Analfabeta	5,619,405
Edades 15-44 años	2,563,308
44 años y más	3,056,097
Población 15 años y más	28,987,837
Sin primaria	13,275,683
Sin secundaria	15,712,154

Fuente: Programa Integral para superar la Pobreza. Documento. SEDESOL. 1995, pag 51.

El indicador de eficiencia terminal (o tasa de terminación) demuestra que actualmente contar con una atención a la demanda del 98% para la educación primaria no significa por esta para que todos los alumnos terminen este nivel. Más aún, para poder incorporarse al nivel de educación secundaria y completarlo.

La baja calidad de la enseñanza puede ser observada en los indicadores relativos a la reprobación, donde se registra el desempeño y el aprovechamiento del alumno en el nivel educativo citado. Diversos estudios demuestran las bajas calificaciones en los exámenes de admisión a los niveles inmediatos posteriores. Aún y cuando se considere que sean las variables escolares las que más afectan

82 La presidencia de la República auspició un estudio en donde se realizó un diagnóstico de la educación en México en 1988. En éste se determina que la matriculación en la Educación primaria de las cifras oficiales se encuentra sobrevaluada de un 10 a un 12%. Guevara Niebla, G. (comp). "La Catástrofe Silenciosa" El Rezago Cantú Rosas, A. pag. 103. FCE. 1a ed. México, 1992.

el desarrollo educativo y el aprovechamiento escolar, éste no sólo es cuestión de un adecuado material pedagógico, planta docente capacitada, sino que involucra aspectos tales como mala alimentación, tiempo efectivo de estudio, motivación social por el estudio (condiciones no escolares). Muchas de estas variables se circunscriben a los grados de pobreza-marginación en donde todavía se encuentran muchos mexicanos (Ver Situación económica y social).

A este respecto, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro XIII
PROMEDIO NACIONAL DE CALIFICACIONES DE EXAMEN DE PRIMARIA Y SECUNDARIA

Tipo de control	Primaria		Secundaria	
	número	Escala 1/10	número	Escala 1/10
Particular	1	6.55	1	4.58
Estatal	2	4.91	4	3.81
Promedio Nacional	3	4.83	2	3.97
Federal	4	4.72	3	3.93
otras*	5	4.52		

* Federalizado, coordinado, org. descentralizados de la SEP

Fuente: Centro de Investigación Cultural y Científica A.C. Adaptado. Publicado en *Nexos*, México, Num. 162, Junio de 1991. Ref. en Esteban, Sergio: *Proyecto de Gobierno y política educativa en México. El caso de la educación superior*. pag. 44

2.8. *Financiamiento de la Educación*

Otro aspecto de vital importancia para abordar es el relativo a los recursos financieros destinados al quehacer educativo. La importancia consiste en diagnosticar los incrementos al gasto social, y al gasto educativo incluido en él, el costo que representa cada alumno del sistema y las variaciones que han tenido, ya que esto permite determinar el esfuerzo social y gubernamental para incrementar y/o mejorar los servicios educativos. La política de financiamiento educativo también permite inferir sobre las prioridades que para el gobierno tienen cada uno de los servicios educativos. Por otro lado, los criterios de financiamiento son cruciales para decidir en donde invertir y cómo invertir los recursos.

Cuadro XIV GASTO EDUCATIVO DE LA SEP COMO PROPORCIÓN DEL PIB 1983-1995 Y COMO PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1988-1994 (MILLONES DE NUEVOS PESOS)⁸³

AÑO	Gasto Educativo SEP	Gasto Social	%gasto educativo en el gasto social	PIB	Gasto Educativo SEP/PIB (%)
1983	492.0	n.d	n.d	17,878.7	2.8
1984	841.2	n.d	n.d	29,471.5	2.9
1985	1,357.2	n.d	n.d	47,391.7	2.9
1986	2,089.7	n.d	n.d	79,191.4	2.6
1987	5,112.1	n.d	n.d	193,311.6	2.6
1988	10,287.1	23,727,100	43.36	390,451.3	2.6
1989	13,389.5	31,332,300	42.73	507,618.0	2.6
1990	18,369.8	44,416,200	41.36	686,405.7	2.7
1991	27,056.2	66,722,100	40.55	865,165.7	3.1
1992	36,158.0	88,010,200	41.08	1,019,155.9	3.5
1993	46,241.9	107,456,200	43.03	1,127,584.0	4.1
1994	56,587.0	124,903,600	43.62	1,252,915.0	4.5
1995(1)	67,149.4	n.d.	n.d.	1,632,744.0	4.1

⁸³ Fuentes: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, con base en datos de la SEP y de la SHCP.

1. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación presentada ante la Cámara de Diputados, el 14 de noviembre de 1995. Indicadores Educativos 1988-1994. SEP. DGPPP

"En el financiamiento de la educación concurren, además de los tres órdenes de gobierno, una gran variedad de agentes: Estudiantes, asociaciones civiles, empresas, fideicomisos, y fundaciones entre otros."⁸⁴

Para organismos internacionales, esta relación representa un esfuerzo de los gobiernos por incrementar y mejorar la labor de sus sistemas educativos. Acordado por el gobierno federal en el ANMEB, el destinar recursos presupuestales crecientes a la educación, (lo cual se ve reflejado en relación con la proporción del gasto de la SEP en relación al gasto del gobierno total), no se percibe en esta relación el crecimiento de recursos presupuestales, ya que para 1995, representa el 4.1% en relación al PIB, a diferencia del 4.5 del año anterior. Aunado a lo dicho, este porcentaje está alejado considerablemente del 8% mínimo recomendado por la ONU para los países en desarrollo. El gasto de la SEP en relación al gasto social pasó del 43.36 al 40.55% de 1988 a 1991, donde se volvió a incrementar para 1994 a los niveles a los niveles observados en 1988.

Cuadro XV
GASTO UNITARIO POR NIVEL EDUCATIVO 1988-1993 NACIONAL (NUEVOS PESOS CONSTANTES 1988)

Nivel Educativo	1988	1989	1990	1991	1992	1993/e
Total Nacional	608.0	626.8	667.4	773.1	944.6	1137.8
Inicial						
escolarizado	748.9	755.3	1353.5	1386.6	1228.5	1479.8
no escolarizado	113.5	120.4	42.9	116.2	277.4	334.2
Especial	805.2	1475.9	1176.3	959.3	1117.7	1346.4
Preescolar general	376.0	371.8	344.0	436.8	547.3	659.3
Indígena	135.6	155.6	212.5	319.0	499.6	601.8
cursos comunitarios	205.6	481.5	696.5	537.8	569.0	685.4
Primaria general	259.4	268.5	302.7	379.6	483.9	582.9
Indígena	384.7	426.9	455.9	581.9	593.5	714.9
cursos comunitarios	538.8	596.9	466.3	426.6	538.4	648.5
Secundaria general	473.1	482.4	619.3	743.1	776.2	935.0
técnica	667.7	703.1	729.1	812.6	1064.3	1282.0
por Televisión	271.0	401.7	380.7	481.5	712.5	858.2

Fuente: Indicadores Educativos 1988-1994. SEP, DGPPP.

A precios constantes, se ha incrementado el gasto unitario por nivel educativo en todos los niveles de educación básica en sus diferentes modalidades, y se prevee que el gasto se incremente para mejorar y extender su servicio. Podemos observar que resulta más barato atender las modalidades de educación indígena, en

comparación con las modalidades de educación general y de cursos comunitarios.

En la educación inicial, la modalidad no escolarizada mantiene una relación aproximada de 1 a 5, con lo cual se infiere que es 5 veces más económica que la proporcionada por los CENDIS.⁸⁵

Para la educación preescolar, se observan crecimientos considerables en el gasto por alumno, siendo el gasto en los cursos comunitarios es ligeramente mayor que el de preescolar general, lo cual hace de esta modalidad de servicio una opción atractiva, situación que no se repite en el caso de la educación primaria, ya que la relación de gasto por alumno señala que la modalidad de cursos comunitarios es considerablemente más cara que la modalidad general.

En secundaria, el crecimiento del gasto se percibe con mayor énfasis en las modalidades de telesecundaria y general. Para la secundaria técnica el incremento para el periodo contemplado es de casi el doble, mientras la secundaria general en más del doble, y la telesecundaria más del triple. El crecimiento del gasto unitario en la educación telesecundaria se debe mayormente a las erogaciones realizadas para instrumentar el programa Edusat.⁸⁶

85 Esto se debe a que los CENDIS no solo realizan labores de tipo educativo, sino también de atención, alimentación y resguardo. Esta prestación se desarrolló para liberar la fuerza de trabajo (principalmente femenina) que presta principalmente el IMSS y el ISSSTE.

86 Edusat es un sistema que cuenta con seis canales de televisión, 21 canales de audio que puede transmitir a toda hora y de manera direccionada, según las necesidades. Para incrementar este sistema, se han instalado más de 10 mil antenas parabólicas en centros escolares para recibir señal televisiva.

2.9. Sobre la necesidad de un nuevo modelo educativo.

Ante esta evolución de indicadores, podemos pensar que actualmente el ejercicio gubernamental en el quehacer educativo se enfrenta al conjunto de problemas definidos como rezago educativo. Estos indicadores pueden darnos pautas para determinar la esencia del problema educativo. No se ha podido disminuir en términos reales el número de analfabetas en nuestro país. En términos relativos el avance es sustancial, sin embargo debemos considerar que la población en México ha crecido constantemente.

Por lo que concierne a la agenda de gobierno, el problema educativo se suscribe a dos líneas básicas: la calidad de la enseñanza y la cobertura, (elementos fundamentales en la atención al llamado rezago educativo). Estos dos grandes ámbitos se encuentran relacionadas en la medida en que son acciones que se busca atender y solucionar en forma conjunta. Cubierta la demanda, (lograda bajo términos de equidad) se necesita garantizar la calidad de la enseñanza, por esta causa, puede pensarse que (actualmente), sólo mejorando la calidad se puede obtener mejores resultados, lo que necesariamente representa un gasto mayor en educación, para generar por este medio una inversión que atargue los resultados esperados.

Observando las condiciones demográficas, y con base en el imperativo que significa mejorar los resultados de la educación para darle un alta contenido de relevancia, puede pensarse que otro reto vital consiste también en mejorar la calidad de la enseñanza, tarea que no puede entenderse sin el crecimiento del gasto en el quehacer educativo. Esto permite pensar que las inversiones llevadas a cabo mediante mecanismos técnicos y operativos eficaces, y que redundan en resultados satisfactorios, pueden propiciar un ahorro sustancial en la atención a la demanda educativa. Es decir, inversiones castizas que den los resultados esperados, representan un ahorro a mediana y largo plazo, propiciando que el gasto en educación se realice en razón a la efectiva, consistente y continua impartición del servicio educativo.

El analfabetismo funcional se caracteriza por el alivido de las alumnas que fueron enseñados a leer y escribir. En este sentido, el sistema educativo debe garantizar que el analfabetismo funcional como fenómeno no exista más, ya que este es indicador característica de una inversión improductiva en educación.

Los indicadores de pobreza en nuestro país señalan un fuerte desequilibrio en la distribución de la riqueza nacional. La pobreza impide el desarrollo de la labor educativa, desde el momento en que el niño requiere incorporarse al mercado laboral, (casi en su totalidad en el mercado informal y con ínfimas ingresos) para

poder subsistir. Esta condición, aunada a que (aunque la educación básica es por ley gratuita para todos los mexicanos), acceder a ella y recibirlo no lo es, ya que el gasto en materiales educativos, transporte, así como exento al alumno de ser fuente de ingresos familiares, representa un costo elevado para los familias de escasos recursos, o que se ven agobiados por la pobreza extrema. En estas condiciones, la educación es vista como un lujo que no se pueden dar.

Actualmente, puede pensarse que el SEP tiene toda la infraestructura necesaria para dar servicio de educación primaria a la población nacional, sin embargo, es necesario evaluar las condiciones de infraestructura de las escuelas así como las condiciones, orientación y calidad de los materiales educativos. La dispersión poblacional como fenómeno también disminuye la capacidad de respuesta en la prestación de los servicios educativos. Esto aunado a que, mientras la pobreza no sea atacada por políticas sociales de desarrollo regional y comunitario, cualquier intento por mejorar la educación básica será frenado.

Por otro lado, la educación inicial y preescolar no está generalizada, ya que no se cuenta ni con la infraestructura ni con el personal docente para llevarla a la población en su totalidad. Ambos niveles de educación pueden ser un fuerte elemento que incremente la eficiencia terminal en los niveles de educación primaria y secundaria, dado con la impartición de estos servicios se sensibiliza al niño por medio de la estimulación que desde temprana edad para el aprendizaje y se fomentan procesos de socialización y de desarrollo cognoscitivo. Estudios al respecto demuestran que son más los niños desérticos y reprobados de primaria los que nunca tuvieron acceso a la educación inicial y preescolar, que los que sí lo tuvieron.⁸⁷

El problema de política educativa se circunscribe actualmente en disminuir la más posible los índices de analfabetismo, de reprobación, deserción, para aumentar los niveles de atención a lo demando, eficiencia terminal, absorción y grados de escolaridad. "Para que la educación juegue un papel importante en el desarrollo de nuestro país habrán de incrementarse los indicadores educativos de la población."⁸⁸ La capacidad institucional de la SEP se pone a prueba en el reto que significa universalizar la educación básica. No obstante, este reto, de naturaleza eminentemente educativa, no es exclusivo en la realidad de ella por sí sola, ya que condiciones ajenas al sistema repercuten indiscutiblemente en su

⁸⁷ Estos estudios no hacen distinciones entre los diferentes modalidades de dichos niveles, sin embargo, se presume que (por el caso de la educación inicial) son políticas que han demostrado efectividad en el combate a los males de la pobreza y en la inversión de capital humano. Cf. Reporte de Evolución del Cuerpo Administrativo: *Proyecto de Educación Inicial*. Banco Mundial. Dpto. Regional II. Irod. Gómez del Campo, Guadalupe. Agosto 1992. pag 25.

⁸⁸ op.cil, Suárez Zozayo. pag. 144.

desarrollo y eficacia, ya que "... la posibilidad de que el sistema educativo responda a las expectativas sociales y económicas rebasa el terreno de lo propiamente educativo, para situarse en el ámbito de las relaciones entre lo social, lo económico y lo político.⁸⁹

El problema de política educativa es hoy en día disminuir y eliminar el rezago educativo, en sus diferentes e interrelacionados ámbitos, por niveles educativos, por regiones y por comunidades, así como lograr la universalización del servicio de educación básica, con los fines de orientar la labor educativa a las necesidades de mano de obra y al mejoramiento de las condiciones sociales y políticas de la sociedad mexicana, dentro de un contexto que actualmente se presenta como socioeconómico y presupuestalmente adverso. Es un hecho que actualmente la población (en muchas regiones y grupos) no está en condiciones de responder efectivamente a los beneficios de la educación.

Sin embargo, es justo hablar de la universalización de la educación básica en términos de igualdad social, (en la referente al deber ser) pero no es viable cuando se confronta con la realidad. Actualmente, es el gobierno el principal garante de que ello suceda, sin embargo ha sido también él quien afanosamente la ha buscado con lagos muy importantes, pero no históricamente definitivos. Debemos preguntarnos por qué el gobierno ha asumido la responsabilidad de la equidad en la educación, que hasta la fecha no ha podido cumplir. Ante esta pregunta también es necesario entender que la educación es (y debe ser) un proceso continuo, en donde los descalabros e discontinuidades en su atención representan un fuerte peligro para la efectiva marcha de las actividades sustantivas del sistema, ya que si no se atiende esta obligación, se incrementa el número de analfabetas, funcionales, e individuos sin las estudios básicas completas. Con lo dicho, podemos deducir que todos los problemas fundamentales del quehacer educativo se manifiestan y confluyen finalmente en el rezago.

Las razones políticas para entender la adjudicación de la obligación de garantizar la prestación de educación en términos de equidad, son claras, sin embargo, es difícil pensar en la universalización de la Educación Básica en las condiciones y resultados con las cuales se observa su desempeño, esta aunada a que es considerada actualmente hasta el nivel secundaria.

Por otra parte, la actual crisis en la que la Educación en nuestro país se encuentra inmersa, es resultado en gran parte (junta con las razones anteriormente expuestas), de la (des)vinculación entre educación y proyecto de Estado, ya que muchas de las perspectivas de desarrollo nacional se encuentran hoy en día

⁸⁹ Idem. pag. 143

dependientemente involucradas en el modelo neoliberal, que instituye por medio del gobierno y la administración pública la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales del país como imperativo para el crecimiento de la economía, el desarrollo de fuerzas productivas y la transformación de la sociedad.

En todo este contexto, el gobierno mexicano plantea necesario modernizar los servicios educativos, para vincularlos a la producción, "creando fuerza de trabajo moderna, altamente calificada, flexible, creativa, científico y tecnológicamente orientada, que sea capaz también de laborar en equipo, evaluar e introducir constantes cambios y mejoras en el proceso de trabajo y en sus resultados".⁹⁰ Por lo tanto, y dado que la educación como fenómeno social rebasa el ámbito de lo propiamente educativo, el problema de su eficacia y relevancia social debe suscribirse a ubicar el papel que juega la educación en el proceso de producción y distribución de mercancías, (debe aclararse que este papel no es el único que juega la educación, pero sí es uno de los más importantes por su relevancia e impacto en el proceso productivo).

Para tener una idea del problema, basta observar los porcentajes de formación de profesionistas en las ciencias naturales y exactas, así como en el desarrollo de la Ingeniería y la tecnología nacionales, que para el ciclo 1987-1988 solo representaba el 2.5 y el 25.9% del total de matrícula en los niveles de educación profesionales.

Es necesario determinar si la modernización de la educación básica surge efectivamente con base en la necesidad de satisfacer oportuno y equitativamente los beneficios educativos, o se remite a la solución del problema educativo referida exclusivamente a la calidad de la enseñanza, o si sólo es consecuencia de la ejecución y/o legitimación del nuevo proyecto de Estado, donde la educación juega el importante papel de motor, promotor y legitimador del actual modelo neoliberal; o en última instancia, responde a todas estas expectativas.

Desde una perspectiva de conjunto, puede decirse que la modernización de la educación básica busca atacar el problema del rezago educativo, en la calidad, la cobertura y la eficiencia. Así como también busca orientar la educación al nuevo proyecto de Estado, ya que la educación vista como proceso social y con base en su orientación política se ha ligado en su desarrollo, orientación y modificaciones con los grandes cambios de nuestra historia, (Ver 1.3 *Antecedentes históricos de la Educación Básica*). Finalmente, buscó eliminar

⁹⁰ Aboltes, Hugo: *La Educación: una crisis de Fondo* op. cit. Excelsior, Ideas, 16 de junio de 1995, pag. 1.

males añejos que disminuían las capacidades de gobierno en el quehacer educativo. (en lo referente primordialmente a la educación básica).

Puede pensarse que la modernización educativa surge como resultado de lograr la eficiencia técnica y operativa (racionalización de recursos para el eficiente desempeño de la SEP) así como ejercer lo que se ha llamado "nuevo federalismo" (es decir, el nuevo trato entre los poderes constituidos del gobierno, en sus tres niveles,) como parte sustancial que fortalezca y legitime la acción gubernamental, lo anterior sustancialmente conferido al nuevo proyecto de Estado.

La perspectiva que rigió las acciones de gobierno en materia educativa se orientó a mejorar y ampliar los servicios educativos, en todos los niveles y modalidades, apoyando los que hayan demostrado efectividad, así como reorientar aquellas que no lo hayan hecho.

Por lo tanto, puede decirse que la modernización educativa es resultado de:

- el proceso de redimensionamiento de la Administración pública, en donde el "nuevo federalismo" cobra sustancial importancia.
- la necesaria modernización de la Administración de los servicios educativos (lograr eficiencia técnica y operativa en sus procedimientos y actividades sustantivos), mucha de ella circunscrita a la federalización educativa.
- la necesaria legitimación del gobierno a partir de la educación, y con todos ellos:
- vincular la educación al modelo de desarrollo neoliberal.

La necesidad de modernizar el sistema de Educación básica y normal se sustentó en el imperativo de democratización y redimensionamiento expuesto anteriormente.

Sin duda, el proceso de modernización de la educación básica ha requerido la efectiva y consistente participación social. Por tanto, en la hechura y diseño de política debe centrarse en acciones basadas en la gestión pública y en la figura de la sociedad como agente comprometido y necesario en la atención al quehacer educativo. Sin embargo, el incrementar la participación general de los individuos en el sistema educativo, (aún de aquellos que pertenecen a los grupos sociales desfavorecidos) no implica necesariamente la existencia (o generación) de mayor equidad social.

Por otro lado, el diagnóstico oficial determina que muchas de las inercias burocráticas, condensadas en el centralismo, han propiciado la ineficiencia administrativa de la SEP, y que esto ha vulnerado su capacidad para atender con

calidad suficiente el proceso enseñanza aprendizaje, aunado a las bajas y precarias condiciones por las que el maestro realiza su labor y es remunerado.

Sin embargo, en la modernización educativa los problemas de pobreza, la detención en la dinámica productiva y la marginación entre muchos más fueron concebidos como problemas que a través de la atención mediante políticas sociales y económicas, adquirirían solución. Claro ejemplo fueran las acciones de políticas distributivas realizadas mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La pobreza como sistema de problemas (messes) es un elemento que disminuye indiscutiblemente la capacidad de respuesta del SEN (afectando sensiblemente el proceso enseñanza aprendizaje y limita los probables resultados del mismo en sus dos vertientes: calidad y cobertura).

La orientación del gobierno dentro de la modernización, ha promovido el ejercicio de políticas gubernamentales y públicas para lograr la eficiencia del sistema educativo basado principalmente en el esquema de oferta-demanda. Sin embargo, la baja calidad en la enseñanza, la paulatina pauperización de las mayorías y la detención en la dinámica económica y productiva de la nación mexicana, se han volcado en su detrimento, caracterizado por fuertes problemas de carácter estructural que parecen no tener solución, (pobreza, desnutrición infantil, desempleo, marginación). En este contexto, es difícil sostener que, "...a partir de una educación de calidad y oportunidad así como de una fuerza de trabajo capacitada para los requerimientos de la modernización, se logrará el desarrollo del país."⁹¹

Los mecanismos y actores actuales de política pública, juegan un papel decisivo en el nuevo modelo educativo. Su estudio, análisis y evaluación representan un elemento de investigación importante para conocer, orientar y fortalecer la participación del gobierno y la sociedad en la labor educativa.

Por esta causa, el presente estudio busca conocer la hechura de las políticas educativas, y (en la medida de lo posible) abordar y proponer la (re)orientación de éstas para fortalecer la capacidad de gobierno la atención a la demanda educativa.

La orientación del actual modelo educativo insertado en la modernización, debe analizarse en varios aspectos, como son la viabilidad política y la factibilidad administrativa, la legitimación del gobierno a partir de la educación y la corresponsabilidad entre educación y las necesidades de desarrollo nacional, así como en las necesarias acciones para mitigar la pobreza y la marginación, el desempleo, la insalubridad y la desnutrición.

⁹¹ op. cit. Aboites, pag. 1.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De esta manera, la necesidad de un nuevo modelo educativo debe ser resultado de las permanentes demandas de mayor cobertura y mejor calidad del servicio educativo nacional. La política pública es un elemento sustancial para realizar en términos de racionalidad y eficiencia, pero sobre todo (y lo que es más prioritario en este contexto), en términos de oportunidad y equidad la impartición de los servicios educativos, ya que, actualmente, la modernización administrativa requiere el uso de tecnologías de gobierno que presenten opciones y viabilidad en razón al contexto nacional previsible.

Por otro lado, las políticas en la educación pública no han otorgado los resultados esperados basados en el fortalecimiento de la participación social y ciudadana, que le otorga a esta modalidad de la acción gubernamental la legitimidad necesaria para ejercer la labor educativa.

Por lo anterior, puede decirse que un factor que ha minimizado (y en algunos casos violentado) seriamente la capacidad de respuesta de la administración pública en lo referente a la impartición de la educación básica, es el grado o niveles de pobreza-marginalización en lo que actualmente se encuentran muchos mexicanos y la dispersión poblacional que existe en muchas regiones del país.

Puede por tanto comprenderse que lo mejor en los instrumentos y procedimientos técnicos, administrativos y organizacionales del Sistema Educativo no son por sí mismos factores únicos que pueden resolver el problema educativo circunscrito en el desarrollo social, (comunitario, regional y nacional). La interdependencia del fenómeno educativo con varias problemáticas se hace presente. "Los sistemas de problemas interdependientes requiere una aproximación holística, esto es, observar los problemas como inseparables del sistema en su conjunto..."⁹² y donde es más fácil resolver 10 problemas interrelacionados simultáneamente que uno solo por sí mismo.

⁹² op. cit. Dunn, W. pag. 141. (trad. libre).

CAPITULO III

El proceso de modernización de la Educación Básica

3.1. Educación Básica y Agenda de Gobierno

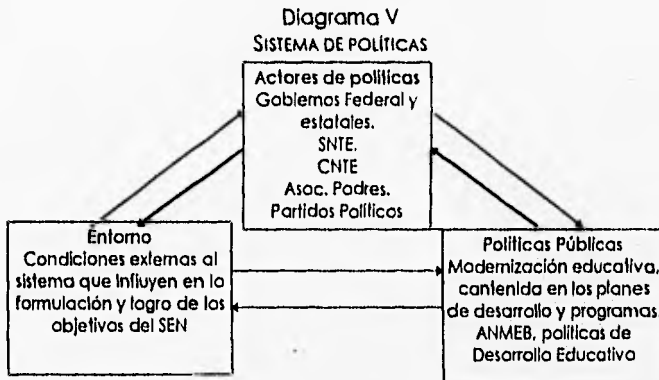
Para abordar este apartado, se requiere situar a las políticas producta de la modernización educativa dentro de un contexto amplio. W. Dunn ofrece una visión que ilustra y sitúa a las políticas públicas dentro del llamada Sistema de *políticas*.

Los sistemas de políticas "...involucran interrelaciones entre tres elementos: las políticas públicas, los actores, y el entorno a media ambiente de políticas.⁹³ Dichos elementos en convergencia determinan la dinámica en la hechura e instrumentación de la política.

En el proceso de elaboración (e instrumentación) de políticas los actores son parte de un conjunto que envuelve diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, lo que se ha denominado la comunidad de políticas, es decir, el entramado de actores institucionales, políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de acción específica.

Para localizar en el sistema de políticas los elementos del proceso de modernización, se presenta el siguiente diagrama (véase también diagrama I).

⁹³ Los sistemas de políticas son productos humanos creados por la elección consciente de los actores de políticas... son también... una realidad objetiva manifestada en acciones observables y en sus consecuencias. Los *stakeholders* son productos del Sistema, mientras... los analistas de políticas son tanto creadores como productos del *policy system*, cf. op. cit. Dunn, W. *Public policy*., pag. 70, (trad. libre).



Fuente: adaptado de Thomas R. Dye . Understanding Public Policy. 3 Ed. Englewood Cliffs. N.J. Prentice Hall, 1978. ref. en W. Dunn. Public Policy Analysts (readaptación propio para política educativa) pag. 71.

El mismo autor señala que las fases de la hechura de las políticas se realizan mediante los procedimientos analíticos, donde la composición o establecimiento de la agenda es parte de la estructuración del problema.

Fue claramente perceptible un opinión generalizada (y compartido por el SNTE, las autoridades educativas, y la sociedad en general), sobre los deficientes resultados obtenidos por el Sistema educativo. La insatisfacción en la educación básica se centró en la deficiente calidad y aprovechamiento escolar, así como en la insuficiencia de la cobertura. Estos fenómenos lógicamente afectan el desempeño del estudiante y las condiciones que posibilitan la mejora e incremento de los servicios en los niveles medios y superiores.

Sin duda, el medio ambiente de políticas, el cual se orientó hacia un nuevo modelo de Estado, generó condiciones para realizar (en términos de viabilidad y factibilidad) un proceso de esta naturaleza (la modernización educativa). En dicho ambiente se encontraban los actores, donde el gobierno (el principal agente del cambio estructural) llevó la pauta para realizar las modificaciones al Sistema Educativo, a través de políticas descentralizadoras, distributivas e incrementales, caracterizadas por buscar ser inclusivas, integrales, así como propiciar que con su constante rediseño y adecuación, respondieran efectivamente tanto a las preferencias de los actores como a las condiciones del entorno.

El PND y los programas sectoriales derivados del mismo, deben ser por ley, congruentes con el proceso de consulta (pública y nacional) que se realiza para determinar las líneas fundamentales de política educativa. Las consultas realizadas buscan darles legitimidad a las acciones determinadas en el Plan y especificadas en acuerdos y programas que se diseñaron. La Ley de Planeación determina que para realizar la planeación Nacional del Desarrollo se requiere la intervención y participación de los grupos y sectores sociales interesados, para darle a ésta un contenido democrático.

El papel de los actores en el proceso de modernización puede tener un peso específico en razón al impacto que su participación haya tenido para diseñar e instrumentar los programas derivados de los objetivos del ANMEB. Es necesario señalar que el principal actor con el cual el gobierno tuvo que negociar fue el SNTE. Tanto el gobierno Federal como los de los Estados, actuaron mayormente en consonancia al proyecto de reforma educativa del sexenio, dando una postura de fortaleza y unión frente al SNTE.⁹⁴

Otro aspecto digno de mencionar es el relativo a la instrumentación de los programas compensatorios, ya que los gobiernos de los estados no cuentan ni con los recursos financieros ni con la capacidad técnica para realizarlos por su cuenta, ante lo cual, se tuvo que determinar que dicha función compensatoria la seguiría llevando a cabo (en forma temporal) el gobierno Federal.

Para los gobiernos, definir y determinar su agenda representa el problema crucial, ya que con ello se decide sobre qué actuar, cuáles problemas públicos serán objeto de atención gubernamental, y de éstos, cuáles problemas o asuntos tendrán a su disposición el usufructo de la hacienda pública.

La definición de problemas o asuntos en la agenda es fundamental, ya que al dar una definición sobre un problema se está al mismo tiempo señalando las posibles soluciones, o el ámbito, intensidad y contenido de las mismas. La importancia de los actores interesados-afectados en el diseño-ejecución de la política educativa es sustancial para determinar tanto la propia definición, como los resultados de la acción.

94 Ante esta afirmación, también es necesario señalar que tanto el gobierno federal y los gobiernos de los estados tuvieron que negociar en cuestiones relativas al financiamiento, al desarrollo y capacitación de recursos humanos, así como de apoyo técnico para consolidar un proceso de descentralización que, dadas las condiciones de los estados en estos rubros, hubieran sido un fracaso.

La educación básica como asunto de interés público (y las situaciones a los que se enfrenta) como problemas de política pública, gozan de un espacio privilegiado, ya que entran en el ámbito de las obligaciones constitucionales del Estado mexicano, y los actores exigen el cumplimiento cabal de éstos. Dichas obligaciones se encuentran dentro de los derechos individuales de nuestro corto magna en su artículo tercero.

Atender la demanda educativa y buscar solucionar los problemas a los que se enfrenta la educación pública, es un asunto que en lo particular confiere al sector educativo, y que en lo general se encuentra fuertemente vinculado al sector desarrollo social.

La educación básica no es, ni puede ser tratada como un fenómeno aislado. El riesgo de que la política educativa se encuentre desfasada de la política social, puede ocasionar despilarragos, duplicidad de funciones y esfuerzos, incrementando la desarticulación gubernamental, ante lo cual se requiere integrar los líneas fundamentales y coordinar los esfuerzos de los diversos sectores involucrados, ya que factores y variables externas repercuten sensiblemente en la eficacia del sistema educativo.

Por otro lado, el asunto-problema de la educación básica no es nuevo, sino que representa en conjunto, la expresión de una demanda de justicia social y de desarrollo nacional.

"Para que un asunto tenga derecho a lo público, necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención pública o al menos de amplia conocimiento del público; que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y que a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de una entidad gubernamental."⁹⁵

Con lo dicho, podemos afirmar que la educación básica conforma de lleno y cumple con los tres requisitos señalados, como asunto de interés general, cuyo expresión se ha institucionalizado por norma constitucional, y cuyo resultado es (desde 1921, con la creación de la SEP), determinado por todo un aparato de gobierno para darle respuesta.

El ámbito de "obligatoriedad" se encuentra por ley contemplada en la educación básica (en sus niveles primario y secundario). Dicha obligatoriedad compete al

⁹⁵ Cobb, R y Elder, Ch: *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*, 2a. ed. 1983. ref. en Aguilar Villanueva, Luis F: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Ed. Miguel A. Porrúa, México. Pag. 34.

Estado. Esta parte fundamental de la agenda sistémica educativa representa el enorme reto de garantizar el acceso, retención, aprovechamiento y egresión de todos los mexicanos en los niveles señalados, (es decir, universalizar la educación básica).⁹⁶

La Ley General de Educación menciona que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos cursen la educación primaria y secundaria, sin embargo, no existe tipificación que sancione su falta. "Para los individuos, la educación es un deber social, cuya recompensa se halla en el progreso individual y colectivo, y cuya única sanción reside en el más limitado desarrollo de la persona."⁹⁷ La obligatoriedad de dichos niveles no se convierte, (al menos formalmente) en requisito para obtener trabajo, ejercer derechos políticos o la potestad sobre los hijos.

La agenda institucional de la SEP, parte fundamental de este estudio, se muestra en los asuntos-problemas que "...han sido aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados en tomar decisiones"⁹⁸ En este sentido, los problemas públicos con los cuales existe consenso entre los actores de la educación básica sobre sus efectos negativos y que están dentro del ámbito de competencia del Sistema Educativo, son los que conforman la agenda Institucional.

"La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o la enfermedad de la vida pública...revela en suma, cual es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política"⁹⁹

El planteamiento de la vinculación agenda de gobierno-vida pública, pretende señalar que entre más activa y organizada se encuentra la sociedad, mayor será la presión que sobre el problema-asunto se preste. Esto permite inferir que "salud" de la vida pública, puede ser medida en razón al dominio e influencia que tenga la sociedad en la hechura de las políticas.

96 Los requerimientos para realizar la universalización de la educación básica son: 1.- Eliminar las condiciones de analfabetismo de toda la población mayor de 15 años. 2.- Incorporar a los analfabetas a ambos niveles citados, y garantizar su egresión. 3.- Eliminar deficiencias (tanto internas como externas a la competencia del sistema) que provoquen la deserción escolar. 4.- Garantizar mínimos de calidad y relevancia de la enseñanza.

97 Exposición de motivos, Ley General de Educación, en: *Artículo tercero Constitucional y Ley General de Educación*. SEP, México. 1993. pag. 21.

98 op. cit. Aguilar, V.: *La Hechura de las...* pag. 32.

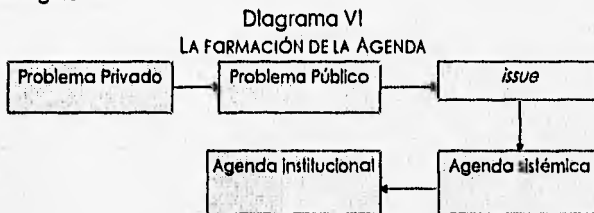
99 op. cit. Aguilar, V.: *Problemas públicas...* pags. 26-27.

A este respecto se puede decir que, para el caso de las políticas educativas "modernizadoras", la negociación, las demandas, la presión y el cambio estructural al SEN lo realizaron los actores gubernamentales (gobierno federal y gobiernos estatales) y la representación sindical. Aún cuando los procesos de participación para la modernización educativa fueron abiertos en foros públicos, el peso decisional de dichas modificaciones descansó en los actores mencionados y no en la sociedad.

"Para otorgar el status de agenda, un problema público debe convertirse en un *issue*."¹⁰⁰

La política educativa es un asunto público en el cual existe consenso en que se debe hacer algo para tratar de solucionarlo, pero que se difiere en las formas y lineamientos para lograrlo, dependiendo de la visión, enfoque, necesidades y expectativas de actores afectados en el proceso de instrumentación de la política.

Retomando el diagrama de James Anderson,¹⁰¹ el proceso de formación de la Agenda es el siguiente:



Fuente: James Anderson. *Public Policy Making*.

Este proceso no se conforma en forma lineal, ya que el problema público tiende a ser cuestionada constantemente en su definición y mecanismos gubernamentales de solución. En este sentido, la educación pública no es la excepción.¹⁰²

¹⁰⁰ Anderson. *Public policy making*: Holt, Rinehart. Winston. E.U. 1984. pag. 47. (trad. libre).

¹⁰¹ *idem*, pag. 48

¹⁰² No debe de confundirse la agenda gubernamental con la agenda del sistema político, ya que la primera se refiere a los asuntos explícitamente aceptados por el gobierno como dignos de atención, mientras la agenda sistémica es más amplia y contempla asuntos que buscan colocarse en la agenda de gobierno.

La educación pública vista como asunto (issue) puede ser observada en las consultas públicas sobre el tema, en los documentos que analizan y/o critican la situación del Sistema Educativo, así como en el ejercicio de la opinión pública al respecto, en los diferentes medios masivos de comunicación.

"La agenda sistémica es esencialmente una agenda de discusión; la acción sobre un problema requiere ser sometida a una institución gubernamental, con autoridad para tomar la acción apropiada. La agenda institucional es una agenda de acción, y es más específica y concreta que la agenda sistémica."¹⁰³

Los problemas que componen la agenda gubernamental se originan y configuran en el sistema político..."Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda de gobierno. Los nexos o interconexiones entre las dos agendas son propias de la dinámica de las relaciones entre sociedad y gobierno."¹⁰⁴

En este sentido, la agenda sistémica se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los planes de desarrollo, programas y acuerdos. Estos son el punto de partida que marcan el inicio, los lineamientos y los principios de política educativa y son el centro de discusión y análisis a este nivel general. Para nuestro estudio, la agenda institucional, más centrada en asuntos-problemas específicos de la política educativa instrumentada por el Sistema Educativo Nacional, se encuentra en los objetivos y estrategias de los programas en el proceso de modernización de la educación básica.

103 op. cit. Anderson, pag. 48. (trad. libre).

104 op. cit. Agullar V.: *Problemas públicos.* pag. 31.

3.2. **La modernización de la educación Básica como proceso y como plan de gobierno**

Se parte del supuesto de que los problemas sustantivos de la educación básica fueron tratados y se les ha buscado dar solución a través de los elementos y condiciones del sistema que a consideración de la SEP, el SNTE y la sociedad mostraban signos de ineficiencia e ineficacia.

La historia de la educación en México puede ser estudiada en razón a las decisiones que sobre ella se han tomado. En la educación no existen decisiones inéditas, ya que las políticas "...forman parte de una historia de decisiones, de los que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos."¹⁰⁵

Otro elemento importante a considerar, es que dentro de la formulación de políticas, tanto el diseño como la instrumentación son parte sustantiva en la hechura, ya que éstas se realizan en el proceso, se hacen y rehacen conforme avanza su instrumentación, rediseñando sus mecanismos y redefiniendo el uso y disposición de recursos para el logro de los objetivos buscados, todo en concordancia con los imperativos consensual y racional-burocrático. La *implementation* como proceso, debe observar tres imperativos: el legal, el racional-burocrático y el consensual, ya que es un proceso en donde la pretensión (es decir, los objetivos, los recursos y las metas) se concentran en la acción en el Sistema Educativo, y se traducen en acciones que resultan ser un desviación de los objetivos iniciales.¹⁰⁶ El imperativo legal es importante para determinar la orientación de las acciones de política educativa, sin embargo, los impedimentos legales para realizarlas (dadas las condiciones del sistema político en el cual descansa el Sistema educativo) permiten hacer que las mismas sean fácilmente salvables por el gobierno. Las líneas básicas del ANMEB en lo relativo al magisterio, así como la reformulación de contenidos y materiales educativos se dieron como una propuesta de acción, en un sentido amplio, más no como una política bien estructurada y delimitada.

Para modernizar la educación básica, el gobierno se enfrenta a problemas que parten de las relaciones entre el SNTE y la SEP Federal así como con las secretarías de Educación pública estatales SEPes de reciente creación. El problema de la modernización "...no solo es un asunto de tipo técnico, sino que involucra aspectos

105 op. cit. Aguilar V.: *La Hechura...* pags. 48-49.

106 Cf. Ravnovitz et. al. ref. en. op. cit. Aguilar: *La implementación...*

políticos fundamentales...en el que se ponen en juego las opciones a las que la sociedad debe enfrentarse." 107

Para entender este punto es necesario señalar que las intensivas negociaciones con el SNTE fueron esenciales para poder avanzar en el proceso de modernización, desde la firma del ANMEB, así como en la negociación de las comisiones mixtas creadas para diseñar e instrumentar los programas derivados del mismo.

Ya que las políticas públicas son un proceso en donde intervienen la racionalidad instrumental, la lucha política, los intereses de grupos, valores e ideologías que compiten, es necesario entender que la modernización educativa se ha dado hasta la fecha como un proceso, donde sus etapas han determinada en mucho la formulación de los objetivos de los programas, así como la forma de instrumentación de los programas derivados del ANMEB. Por esta razón, es necesario determinar cuáles de estos elementos fueron los sustantivos en este proceso.

El aspecto de la racionalidad puede ser explicado por la factibilidad en la hechura de las políticas, ya que éstas "...no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible." En este sentido, "una política educativa es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología en uso, la organización escolar." Sin duda, estas características restringen enormemente el diseño de la política, "pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y efectividad"¹⁰⁸

Era necesario pues, modificar la estructura organizacional y modernizar las capacidades técnicas para obtener un cambio sustancial en los resultados de la política educativa, e incrementar las capacidades de gobierno para poder ser consecuente con los objetivos de la política de modernización educativa. Lograr la eficiencia de infraestructura instalada, mejorar (capacitar, incentivar y actualizar) los recursos humanos, innovar y extender la tecnología educativa, así como descentralizar y promover la participación y mejorar la gestión escolar fueron los elementos característicos de la reforma a la educación básica en la modernización.

107 Padua, Jorge: *Perspectivas de la modernización de la educación básica*. México, pag. 15

108 op. cit. Aguilar, V.: *La Hechura de...* pag. 3B.

Empero, si bien es cierto que la racionalidad instrumental es importante, el proceso de modernización que nos ocupa se dio y fue posible mayormente gracias a la negociación política.

Las ideologías encontradas o dispares entre los actores no fueron un elemento que haya caracterizado la modernización, ya que las líneas básicas de política educativa fueron aceptadas dentro del marco de la Constitución General de la República, así como en los lineamientos generales en materia educativa presentados en el PND 1989-1994, tomando como punto de referencia la legislación educativa que antecedió a la Ley General de Educación vigente.

Existía consenso en que el modelo educativo debía modificarse,¹⁰⁹ para adecuar la enseñanza básica al constante cambio e innovación tecnológica. La visión de la educación como fuerte sustento que posibilite el mejoramiento de las condiciones de vida, la educación relevante para el mercado, fue tomada como punto de importancia fundamental. Se siguió considerando al Estado como garante de prestar servicios educativos, así como la instancia reguladora y evaluadora de su quehacer. El principio del Estado educador fue conservado y ampliado, por medio de la atracción de las voluntades y esfuerzos públicos, sociales y privados.

Los valores, entendidos como las preferencias de los actores en la formulación, diseño e instrumentación de la política educativa en la decisión entre alternativas, determinaron en mucho el curso de la modernización. Los valores y preferencias de éstos estuvieron en constante choque y negociación.

Lo innovador de las reformas que caracterizan el proceso de modernización, no son ni las propuestas ni los niveles en donde éstas se (ejecutaron) ejecutan. Existen antecedentes de acción gubernamental relacionados con la reforma curricular, la descentralización y el mejoramiento del salario del magisterio. Lo novedoso de la reforma estructural educativa es que se realizó en términos organizacionales, en aspectos técnico-pedagógicos, en aspectos laborales, así como en modelos más

¹⁰⁹ Los principales actores del proceso educativo (el magisterio y su representación sindical, las asociaciones de padres de familia, los partidos políticos, los especialistas en el tema, la opinión pública, el propio gobierno y la sociedad en su conjunto), como evidencian la bibliografía consultada, no estaban satisfechos por los resultados (outputs del sistema) en lo referente a la calidad del proceso enseñanza aprendizaje, reflejado en bajos niveles de aprovechamiento escolar, bajas calificaciones, una tasa de años promedio nacional muy baja y un considerable rezago educativo.

participativos de acción social y gubernamental dentro de un mismo proceso, dentro de un mismo marco de acción concertada y coordinada.¹¹⁰

3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se presentan las líneas básicas de políticas y de acciones gubernamentales del sexenio. El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida contenido en el Plan, parte de la necesidad de la atención a las demandas sociales para garantizar la justicia y la libertad, en el reclamo a los derechos sociales expresados en la Constitución.

Se considera al crecimiento económico como "condición para cumplir las aspiraciones nacionales de bienestar y justicia,"¹¹¹ como base para lograr la equidad.

Se basa en la satisfacción de necesidades esenciales para todos. El proyecto económico, basado en el crecimiento y la estabilidad "tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejara en el bienestar colectivo."¹¹² En este sentido, se lligan los conceptos de crecimiento y estabilidad (en materia macroeconómica), con el de equidad (caracterizada por el bienestar y justicia).

Se determina este acuerdo como fundamento para complementar la atención necesaria en lo económico y social, así como determina su acción en "las bases materiales (que debieran ser) fortalecidas por la estrategia económica."¹¹³

La creación de condiciones económicas propicias (determinadas en la estrategia económica del plan) se consideran requisito para que el incremento del bienestar pueda ser amplio y perdurable. Por amplitud se refiere al incremento en la cobertura y mayor grado de extensión en los servicios públicos sustantivos de los cometidos sociales de la administración pública.¹¹⁴ Por otro lado, considero que la

110 García-Junco Machado, David: *Formulación de políticas: La Modernización del Sistema de Educación Básica en México*. Tesis de Licenciatura en Administración Pública. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. México. 1994 .pag. 31

111 op. cit. *Plan Nacional...1989-1994* pag. 97.

112 Ibid.

113 Ibid.

114 Se entiende por cometidos sociales de la Administración pública a "... aquellas tareas concretas de la función administrativa, asumidas directamente por el poder público o previa

perdurabilidad debe basarse en la garantía de reforzar y consolidar el bienestar actual las condiciones de vida de la sociedad, y buscar incrementarla mediante el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, las cuales se determinan por el arraigo que adquieren las políticas ejercidas en la sociedad. Dicha arraigo debe basarse en dos puntos:

- el fortalecimiento institucional de la Administración pública, que permita mejorar la calidad de los servicios en materia de bienestar social.
- El impulso de la sociedad, las grupos y la ciudadanía en su conjunta en la atención de sus demandas, para permitir mayor capacidad de acción ante las cambios que en ella se generen, ambas puntas íntimamente relacionados y centrales para el proceso de modernización del SEN.

El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productiva del Nivel de Vida tiene como estrategias las siguientes:

- creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- protección del medio ambiente; y
- erradicación de la pobreza extrema.¹¹⁵

Las bases económicas del acuerdo son la creación de actividades y empleos bien remunerados y el incremento a los salarios reales. Se considera el ataque a la pobreza punta básica de la estrategia del plan.

Las objetivos de la política educativa contenidas en el plan son:

- mejorar la calidad de Sistema Educativo en congruencia con las propósitos del desarrollo nacional;
- elevar la escolaridad de la población;
- descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de las diversas sectores integrantes de la sociedad; y
- fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativa.

autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de derechos público, privado y social y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios". ref. en. op. cit. Uvalle, Ricardo. *Liberalismo, Estado...* pags. 40-41.

115 op. cit. *Plan Nacional...* 1989.

Estos objetivos se fundamentaron bajo tres criterios generales de acción:

- consolidar los servicios que han mostrada efectividad;
- reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales; e
- implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

3.2.2. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

Como consecuencia del Plan, y de acuerdo con la Ley de Planeación, se creó el Programa para la Modernización Educativa (PME), programa sectorial de mediano plazo que se centra en estos grandes rubros:

- la educación básica;
- la formación y actualización de los docentes;
- la educación de los adultos;
- la capacitación formal para el trabajo;
- la educación medio superior y sistemas abiertos;
- la evolución educativa; y la
- construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos.¹¹⁶

En este programa, se identifica como objetivo el universalizar la educación básica (en este entonces el nivel primaria), como la gran prioridad política del sexenio.

Con base en el diagnóstico de la educación en México, los retos que identificó el PME fueron:

- la descentralización de los servicios de educación básica;
- el rezago educativo;
- el reto demográfico;
- el reto del cambio estructural;
- el reto de vincular los ámbitos escolar y productivo;
- el reto del avance científico y tecnológico; y
- el reto de la inversión educativa.

¹¹⁶ op. cit. Sierra, pag. 153.

Se considera que el esquema centralizado (que respondió a una necesidad de expansión y consolidación del Sistema) se ha agotado, y por consiguiente, resulta costoso e ineficiente,¹¹⁷ haciendo referencia a las condiciones de desarrollo desigual del sistema educativo, donde "...se aconsejan estrategias estatales y regionales, es decir, enfoques descentralizados."¹¹⁸

En el PME se hace hincapié en racionalizar al máximo el empleo de los recursos, lo cual fortalece la idea de descentralizar los servicios educativos.

Por otro lado, se señala que el rezago educativo aconseja concentrar los esfuerzos en las zonas urbana marginadas, en las comunidades indígenas y dispersas y en la población rural. Además, se considera que la educación primaria (al elevar su calidad y eficiencia) es un ciclo de estudios "suficiente" para que los futuros ciudadanos alcancen una firme formación personal.¹¹⁹ Pronto se observará que la orientación de la política educativa modifica esta afirmación, al incluir, desde las reformas a la Constitución, a la educación secundaria como nivel obligatorio.

La incorporación de la secundaria como nivel obligatorio tiene una importancia política y económica fundamental. Se extiende y ratifica el papel del Estado como pilar de la educación en México, se extiende la escalabilidad "mínima" tres años más (aumentando con esta el nivel de atraso escolar y del rezago educativo), se le elimina a la secundaria la condición de ciclo de estudios "propedéutica" para los niveles medios y superiores y se integra la extensión de la curricula básica. La necesidad de ampliar la curricula básica hasta la secundaria¹²⁰ responde a los imperativos de incrementar la escolaridad promedio de la población para nivelar fuerza de trabajo capacitada con los socios comerciales, y de esta forma hacer de México un país atractivo para la inversión y competitivo al exterior.

117 Cf. Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje citado el 15 de mayo de 1989.

118 Secretaría de Educación Pública. *Programa para la Modernización Educativa. 1989-1994.* México, 1989. Pag. 7.

119 *Idem*, pag. 9.

120 Ya durante el gobierno de López Portillo se habló de la necesidad de elevar la secundaria a rango obligatorio como problema de agenda, dadas las condiciones de solvencia económica prometidas principalmente por el auge petrolero, sin embargo, con la crisis que sufrió al final de sexenio su gobierno, se le fué dejando en un discreto olvido. No fué sino hasta entrado el gobierno de Salinas de Gortari cuando se volvió a tocar el tema como asunto de agenda gubernamental.

En el reto económico de la educación, se plantea que el aumento de la economía provocará "...relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción,"¹²¹ con lo cual se propone impulsar los sistemas abiertos y de capacitación para el trabajo.

Los requerimientos para llevar a cabo el PME se refieren a revisar y racionalizar los costos educativos, a ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración, innovar los procedimientos del sistema, así como actuar con decisión política, solidaridad y consenso.¹²²

En el PME se presentan 2 principios fundamentales, que determinarán en gran medida todo el proceso de modernización; estos son:

- la racionalización de recursos; y
- mejorar cualitativamente los procesos y resultados del sistema educativo.

121 *idem*, pag. 12.

122 *idem*, pag. 14.

3.3. Los problemas institucionales del Sistema Educativo.

El diagnóstico de la educación básica en México señala que la necesidad de un nuevo modelo educativo eficaz en la realización de las actividades sustantivas que le dan razón de ser a su impartición, así como eficiente en términos de los recursos utilizados y metas alcanzadas por el Sistema, se basa fundamentalmente en mejorar los resultados de la educación, así como en abatir y eliminar el rezago educativo.

Los problemas son elaboraciones humanas, por tanto, en la definición de los mismos se encuentra implícita y se puede vislumbrar la solución.¹²³ Esto es parte sustancial en la determinación del denominado rezago educativo, ya que al definirlo como falta de capacidades y de oportunidades de desarrollo individual, producto de una educación deficiente, incompleta o incluso inexistente, así como a condiciones del entorno desfavorables (pobreza, marginación, desintegración familiar), se está señalando al aparato gubernamental como principal agente "solucionador."¹²⁴ Paralelamente, implica también esta definición una connotación de "atraso" del tejido social.¹²⁵

Como concepto, el rezago educativo es entendido como el resultado de un conjunto de problemas interrelacionados causalmente. Los dos vertientes

123 No es lo mismo definir la pobreza como explotación, que como atraso o falta de oportunidades. El problema de la política pública radica en crear, estructurar problemas solubles metodológicamente, donde existe un problema porque también existe solución. Los problemas como representaciones de una realidad observable deben contar, en su definición, con los elementos que permitan atacarlo para lograr su posterior solución. La estructuración de problemas en política pública exige la constante revisión de su definición, mecanismos probables y criterios de solución. La estructuración del problema (*problem structuring*), a juicio de W. Dunn es un "metamétodo", a diferencia de los procedimientos analíticos que conforman el análisis de políticas públicas.

124 Aún y cuando sea competencia del Estado, y no solo de su gobierno el proporcionar educación básica a la población, las leyes y la propia Constitución, hacen que sea el gobierno el responsable directo. El papel de los sectores y grupos sociales en la educación se encuentra en muchos aspectos subordinado al actuar del gobierno.

125 El atraso sugerido (representado mediante indicadores de bienestar, ingreso y consumo de servicios públicos) solo puede determinarse comparativamente. Para considerar si una población, región o grupo social se encuentra en condición de atraso, debe enfrentarse necesariamente con estos criterios, y determinar sus niveles de desarrollo o marginación, riqueza o pobreza.

principales en el abordaje, medición y evaluación de la condición del rezago son la cobertura y la calidad de la enseñanza.

Los problemas que caracterizan el rezago educativo en la Educación básica son los siguientes:

- Analfabetismo
- Iniquidad en la atención educativa
- baja calidad de la enseñanza.

Las variables externas que provocan estos problemas son, entre otras cosas, la dispersión poblacional, la marginación, pobreza e incapacidad del SEN en proporcionar educación a la población con oportunidad y alta calidad.

Dentro del SEN, los problemas que propician y/a acrecientan los deficientes resultados de la enseñanza, así como el rezago educativo son los siguientes:

- El mal uso en la distribución de los recursos destinados a la educación.
- Problemas administrativos, organizacionales y funcionales del Sistema
- Problemas relacionados con las condiciones del magisterio
- Problemas relacionados con la definición de problemas, orientación, metas y prioridades de las políticas educativas; y
- Deficiencias en la orientación y calidad de los materiales y contenidos educativos.

El rezago educativo debe su existencia también a los problemas no escolares (condiciones socioeconómicas de los educandos y niveles de pobreza-marginación) que rebasan el ámbito de competencia del SEN, pero que son materia directa de las políticas de desarrollo social.

El rezago educativo es una situación histórico social, determinada por el atraso en las condiciones y/o niveles de alfabetismo, de escolaridad promedio de la población (en relación o no con su edad), y del aprovechamiento de la población en el proceso enseñanza aprendizaje del Sistema en su conjunto.

Es necesaria señalar que existen mayormente indicadores que determinan la cobertura, en detrimento a aquellos que pueden señalar la (baja) calidad de la enseñanza, esto es, según lo expresa el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), consecuencia de que antes era prioridad (en atención al crecimiento del Sistema Educativo) evaluar y dar seguimiento a cobertura, más que a la calidad de la enseñanza.

La eficiencia tiene múltiples facetas; mientras que para el planificador de la educación significa optimizar, para el educador significa rendimiento escolar (eficiencia terminal y rendimiento del aprendizaje). Por otro lado, para el economista eficiencia significa racionalización (buen uso de recursos, relación costo beneficio, etc.)

Por otra parte, la eficacia se refiere "...a la forma como el sistema educativo permite alcanzar determinadas objetivos sociales y a la cobertura de estos objetivos." 126

Por norma constitucional, podemos afirmar que el rezago educativo de la educación básica es determinada primeramente por la obligatoriedad en los niveles primaria y secundaria, ya que al ser consideradas niveles obligatorios y socialmente necesarios, se fija la meta de universalizar su impartición, y que los mexicanos puedan, por equidad, lograr su acceso, y que el Sistema pueda, por sus medios y recursos, garantizar su retención, efectivo aprovechamiento escolar y posterior egresión.

Comparativamente, el problema del rezago puede ser determinada por las variables e indicadores que determinan tanto la cobertura como la calidad de la enseñanza en relación a otras regiones o a nivel nacional.

Como condición de rezago, y en términos comparativas, el analfabetismo es visiblemente mayor en las zonas rurales, y urbano marginadas, así como en las comunidades indígenas. Por grupos, la tasa de analfabetismo es visiblemente mayor mujeres que habitan en las poblaciones indígenas y aumenta progresivamente con su edad.

En los ámbitos social y político, el analfabetismo es considerado un problema porque impide el desarrollo e inclusión del individuo en la sociedad, limita su capacidad de respuesta y sus potencialidades de desarrollo individual, es sujeto de ignorancia y manipulación, inhibe e impide su participación consciente, voluntaria y comprometida en la sociedad y en la vida política, económica, social y cultural de su entorno.

La falta de atención a los servicios educativos provoca rezago, debido a que los niveles de educación básica son obligatorios. Esta limitación del Sistema se debe a factores organizativos, poblacionales y migratorias que aminaran la capacidad de respuesta para favorecer a los mexicanos con los servicios educativos. Los

126 op. cit. Vielle, Jean . pag. 14.

comunidades indígenas y urbano marginadas, así como varias zonas rurales representan un serio problema, ya que se hace más difícil y costosa la prestación de los servicios, así como se dificulta la retención y aprovechamiento escolar de los educandos.

La inequidad en los servicios educativos, es un problema que condiciona y fomenta el rezago educativo, ya que esta se caracteriza por la desigualdad de oportunidades en el ingreso, aprovechamiento y egresión de los niveles que por norma constitucional son considerados obligatorios. Lógicamente, la inequidad en la prestación de los servicios de educación básica y obligatoria, es el punto inicial de rezago y marginación (tanto en las zonas rurales y urbano marginadas, así como en las comunidades indígenas).

La equidad como valor esencial de la función educativa, busca disminuir y eliminar el rezago educativo en lo referente al desarrollo educativo por regiones a través de las funciones compensatorias de la SEP.

La baja calidad de la enseñanza es un problema caracterizada por la incapacidad del Sistema Educativo en proporcionar educación y formación necesaria, relevante y coherente con una realidad nacional y regional, que le permitan al individuo obtener elementos para su desarrollo en la sociedad. La baja calidad de la enseñanza que el Sistema imparte es consecuencia de una educación deficiente, incompleta y en muchos casos irrelevante. Los factores que determinan la (baja) calidad de la enseñanza en la educación básica son los referentes insuficiencia de recursos, las condiciones de relevancia de los contenidos educativos, las posibilidades de acceso a los materiales educativos, la mala o deficiente orientación de la enseñanza y ejecución del proceso enseñanza-aprendizaje que se realiza a nivel celular, (es decir, en la escuela), y que en conjunta repercuten negativamente en el aprovechamiento escolar.

Los aspectos contemplados en el diagrama se relacionan directa e indirectamente a las causas y problemas escolares, a los problemas no escolares y a los problemas institucionales circunscritas en la calidad de la enseñanza. (Véase también diagrama I).

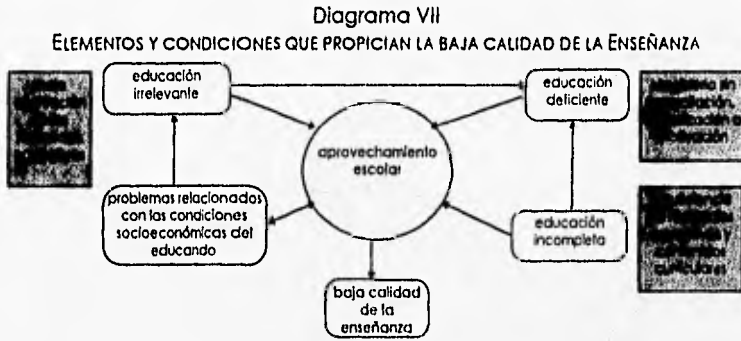
comunidades indígenas y urbano marginadas, así como varias zonas rurales representan un serio problema, ya que se hace más difícil y costosa la prestación de los servicios, así como se dificulta la retención y aprovechamiento escolar de los educandos.

La inequidad en los servicios educativos, es un problema que condiciona y fomenta el rezago educativo, ya que esta se caracteriza por la desigualdad de oportunidades en el ingreso, aprovechamiento y egreso de los niveles que por norma constitucional son considerados obligatorios. Lógicamente, la inequidad en la prestación de los servicios de educación básica y obligatoria, es el punto inicial de rezago y marginación (tanto en las zonas rurales y urbano marginadas, así como en las comunidades indígenas).

La equidad como valor esencial de la función educativa, busca disminuir y eliminar el rezago educativo en la referente al desarrollo educativo por regiones a través de las funciones compensatorias de la SEP.

La baja calidad de la enseñanza es un problema caracterizada por la incapacidad del Sistema Educativo en proporcionar educación y formación necesaria, relevante y coherente con una realidad nacional y regional, que le permitan al individuo obtener elementos para su desarrollo en la sociedad. La baja calidad de la enseñanza que el Sistema imparte es consecuencia de una educación deficiente, incompleta y en muchas cosas irrelevante. Los factores que determinan la (baja) calidad de la enseñanza en la educación básica son los referentes insuficiencia de recursos, las condiciones de relevancia de los contenidos educativos, las posibilidades de acceso a los materiales educativos, la mala o deficiente orientación de la enseñanza y ejecución del proceso enseñanza-aprendizaje que se realiza a nivel celular, (es decir, en la escuela), y que en conjunto repercuten negativamente en el aprovechamiento escolar.

Los aspectos contemplados en el diagrama se relacionan directa e indirectamente a las causas y problemas escolares, a los problemas no escolares y a los problemas institucionales circunscritos en la calidad de la enseñanza. (Véase también diagrama I).



El problema de las disparidades regionales no solo se refiere a los niveles de escolaridad, sino que representa el llamado rezago social, caracterizado por el círculo de pobreza y marginación de muchas regiones del país.

Las principales cuestiones por solucionar en lo referente a la centralización y cargas burocráticas son las relacionadas con el distanciamiento de la autoridad educativo con las escuela, provocada por el centralismo así como una red enorme de procedimientos y trámites que el burocratismo ha provocado (explicados con más detalle en el próximo punto). Estos problemas se identificaron como los elementos causales que inciden en los niveles de eficiencia y eficacia del sistema.

3.4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica frente a la problemática

A casi cuatro años de iniciado el sexenio, y después de un proceso exhaustivo de negociaciones, se concretó la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) el 18 de mayo de 1992. Este documento es un decreto para la firma de convenios entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el SNTE.

La línea de prioridad política fue modificada, como lo expresa Sylvia Schemelkes,¹²⁷ con el cambio de secretario de Educación en enero de 1992, donde se señaló la necesidad de generar un documento que modificara estructuralmente al Sistema de Educación Básica y Normal, y consolidara las líneas y metas de política educativa del sexenio.

El ANMEB señala como principales retos los relacionados con las limitaciones del Sistema Educativo, donde se aceptan como asuntos-problemas dignos de atención en la agenda los siguientes: (ver 3.3 Los problemas Institucionales del Sistema Educativo).

- cobertura insuficiente.
- baja calidad de la educación
- alta deserción y bajo promedio de años estudiados
- las disparidades regionales (Iniquidad educativa)
- la centralización y cargas burocráticas.

"El ANMEB recoge el compromiso del gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la república y del SNTE de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que aliende a la herencia educativa de México del siglo XX, que pondera con el realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que propone la reorganización del sistema educativa, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial."¹²⁸

¹²⁷ Cf. Schemelkes, Sylvia: *Breve Balance de la Modernización Educativa*, México, ref. en García Junco, op. cit.

¹²⁸ *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica*, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992, pag. 4.

El ANMEB no solo fue resultado de un plan de gobierno federal. Fue resultado de la concertación, negociación y consenso de los actores involucrados en el proceso educativo de la Educación Básica. Es un documento que es expresión de la voluntad política por mejorar "sustancialmente" la calidad de la enseñanza. Se centra en la Educación Básica y Normal. Busca reformar estructuras organizativas, propone la reforma a aspectos técnicos y pedagógicos, las relaciones laborales y alternativas para reforzar al magisterio.

"La construcción del ANMEB fue compleja y ardua. Se llevaron a cabo múltiples negociaciones, consultas e intercambios de opiniones para generar consensos entre la SEP y el SNTE, así como entre dicha dependencia y todos los gobiernos de las entidades federativas." ¹²⁹

El poder sindical ya había sido observado como elemento que impediría la descentralización educativa. Por esta causa, era importante para el gobierno contar con su participación, apoyo y consenso. Como política, el ANMEB retomó los lineamientos del PND y del PME, señalando tres niveles de acción:

- La reorganización del Sistema Educativo Nacional (caracterizado por la federalización-descentralización de los servicios de Educación Básica y normal, así como en lo referente a la participación social).
- la reformulación de contenidos y materiales educativos; y
- la revaloración social de la función magisterial.

La reorganización del Sistema Educativo por medio del ANMEB puede ser resumida en el siguiente cuadro. ¹³⁰

¹²⁹ op. cit. Moczuma B. 1993. pag. 105.

¹³⁰ Secretaría de Desarrollo Social. *Gaceta de Solidaridad*. Año. 3. Número especial. Junio 1992. (Adaptado).

Cuadro XVI
REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

Atribuciones de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir el Artículo 3 Constitucional • Expedir la normatividad general de la educación. • Formular planes y programas de estudio. • Evaluar el Sistema Educativo
Atribuciones de los Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir las escuelas de los niveles preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial. • Responsabilizarse de los aspectos técnica, administrativo y financiera • Formar consejos colegiados. • Proponer contenidos regionales.
compromisos gobierno federal y estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer al SNTE como titular de las relaciones laborales. • Estimular la participación social. • Destinar mayores recursos a entidades y regionales más necesitadas.
Atribuciones de los Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Crear y presidir consejos educativos municipales. • mantenimiento y mejoramiento de escuelas.
Nueva Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de organización de los maestros, padres de familia y alumnos, a través de las figuras colegiadas (Consejos escolares, municipales y estatales de Educación).

3.4.1. Federalización Educativa

Lo "federalización" del Sistema Educativo (en la Educación Básica y Normal), respondió a la necesidad de consolidar el proceso de descentralización de la Educación.

Los acciones de gobierno en materia de descentralización parten desde 1970, con el programa de Desconcentración administrativa, el cual consideró la desconcentración técnica y administrativo, la racionalización del sistema de control, y la unificación de la Educación Federal y estatal. "No obstante, al ser un proceso de desconcentración, nunca se modificó la concepción centralizado de las funciones de la Secretaría."¹³¹

En 1978 se generó el proceso de instalación de los delegaciones generales de la SEP en los Estados de la República, a las cuales se les encargó la tarea de coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales de preescolar, primaria, secundaria y normal. Este proceso se enfrentó a varios problemas como fueron la insuficiencia de recursos humanos y la falta de capacitación de los existentes para realizar las nuevas funciones.

¹³¹ op. cit. Moctezuma B. pag. 117.

Con la "revolución educativa" de 1982, se buscó en gran medida mucho de lo que la modernización logró mediante el ANMEB,¹³² sin embargo, en este periodo la presión sindical frenó el proceso de descentralización a cargo de la autoridad gubernamental.

Con la creación de la SEP, en 1921 "...se inició un vigoroso proceso de desarrollo y expansión de la Educación Pública apoyado por el Gobierno Federal que... ha derivado en un sistema altamente centralizado que cumplió su misión histórica pero que ... resulta ya inmanejable a nivel central."¹³³

Así, los problemas que causaron la centralización fueron:

- burocratización excesiva
- lentitud de trámites
- estancamiento y deterioro escolar
- desequilibrios regionales
- iniquidad educativa / desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas
- multiplicación de líneas de autoridad entre funcionarios de nivel central, estatal y local
- duplicación innecesaria de esfuerzos; y
- crecimiento desigual del Sistema Educativo.

A este respecto, llegaron a existir 40 direcciones generales de la SEP sin coordinación entre sí ni con sus similares en los estados, y existieran 10 niveles de autoridad entre el maestro y el Secretario de Educación Pública.¹³⁴ A este proceso se le dio el nombre de "federalización", pues no solo era delegar responsabilidades y autoridad, sino que representaba en su conjunto la necesidad de fortalecer el federalismo y otorgar a los Estados "plena autonomía" para llevar a cabo la función educativa.

La autonomía de los Estados en el quehacer educativo es cuestionable. Al respecto el SNTE comenta: "La federalización educativa, más que la generación de procesos autónomos a nivel de estados y municipios, implica un proceso de "descargo" a los estados y municipios de los asuntos administrativos, financieros,

¹³² Baste comparar los objetivos del programa de Educación, Cultura y Deporte del sexenio 1982-1988, con el PME, en donde se señala como punto básico la necesidad de descentralizar la Educación Básica y Normal.

¹³³ op. cit. Guevara N. *La Calástrafe...* pag. 162.

¹³⁴ Idem. pag. 161.

laborales y sindical, y un nuevo proceso de centralización de decisiones políticas en el campo educativo por parte del gobierno federal."¹³⁵ La transferencia derivada de la federalización, representó un esfuerzo administrativo de magnitud sin precedente; las cifras son las siguientes:

Cuadro XVII
TRANSFERENCIA ANMEB

Trabajadores de la Educación	700,000
Plazas docentes	513,974
Puestos administrativos	116,054
Horas salario	3,954,000
Alumnos	13,400,000
Preescolar	1,800,000
Primaria	9,200,000
Secundaria	2,400,000
Recursos Presupuestales	
Transferencia (período mayo-diciembre 1992)	N\$ 16,000,000,000
Transferencia (año 1993)	N\$ 24,000,000,000
Bienes	
Muebles	23,000,000
Inmuebles	100,000

Fuentes: Moehezuma B. La Educación pública frente a las nuevas realidades. F.C.E. 1993. y García Junca: *Formulación de Políticas: La modernización del Sistema de Educación Básica en México.*

Por otro lado, las entidades federativas han destinado recursos propios por un monto de N\$290 millones¹³⁶ en rubros como:

- Aportación para concluir el proceso de homologación N\$ 103,600,000
- Gastos administrativos para el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) N\$ 70,100,000
- Pago de servicios y gastos administrativos para la desincorporación y reparación de mobiliario. N\$ 53,900,000

La necesidad de descentralizar consistió en solucionar los problemas que el centralismo había causado al sistema, así como, atomizar las presiones que el gobierno federal tenía en torno a la educación, concretamente con el SNTE.

Los argumentos presentados para realizar políticas descentralizadoras son los relativos a la distribución del poder, aumentando la capacidad de decisión en los

135 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: *La Federalización de la Educación Básica: ¿Mecanismo Apropiaada para la reorganización del Sistema Educativo Mexicano?* Cuadernos de Trabajo para su discusión, No. 2. México, 1994. pag. op. cit. SNTE, No. 2, pag. 13.

136 op. cit. García Junco, pag. 84.

estados, aunada a la mayor eficiencia administrativa que provocara necesariamente un mejoramiento en los resultados (outputs) del sistema. La argumentación de políticas descentralizadoras han sido consideradas por el gobierno como "... expresiones y efectos de un manejo más ordenado de su agenda ... menos dispuestos a regular todo, controlar todo, resolver todo.¹³⁷

Sin embargo, estos mismos argumentos se han utilizado, según Alberto Arnaut ¹³⁸, para instrumentar políticas centralizadoras. Lo cierto es que en México se presentó como argumento de peso el hecho de que la SEP, (dadas sus dimensiones y diferenciación, tanto vertical como horizontal y su de dispersión espacial) se haya convertido en un organismo ineficiente, e inoperante ante eventuales cambios que el contexto nacional le impone, dado que se dificultan los procesos de coordinación, integración y control del sistema.

Thomas R. Dye¹³⁹ expresa que el federalismo como organización del poder y de gobierno en la hechura de política pública tiene varias características, estos son: la protección contra la tiranía, la diversidad de políticas, el manejo del conflicto, la dispersión del poder, el incremento de la participación, el mejoramiento de la eficiencia gubernamental, la delimitación de las responsabilidades en las políticas y alentar la innovación en su hechura e instrumentación. Es claro que el federalismo como forma de organización permite la diversidad al fundamentar los objetivos de política educativa en las necesidades de la población, ya que los problemas públicos buscan ser atendidos en la zona donde se generan y con sus características específicas, permitiendo la participación de los usuarios de los servicios públicos, orientando de esta forma la dirección e intensidad de la acción del gobierno local.

El manejo del conflicto como posibilidad de gobierno para fortalecer su capacidad de respuesta ante la lucha entre grupos sociales y organizaciones permite darle un carácter local a los conflictos de la política educativa, no nacional.

137 op. cit. Aguilar. V.; *Problemas...* pag. 29

138 Cf. Arnaut Alberto: "De la Centralización a la descentralización Educativa", En Bracho, Teresa. *La modernización educativa en perspectiva. Análisis del programa para la modernización educativa 1989-1994*. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. 1990.

139 op. cit. Dye, Thomas. pags. 295-297. (trad. libre).

139 op. cit. SNTE. *La Federalización...* pag. 20.

Los cambios al SEN por medio de la federalización se orientaban fundamentalmente hacia el mejoramiento de los resultados de la educación, (eficacia del sistema). Por tanto, podemos afirmar que la descentralización ("federización") de los servicios de Educación Básica y Normal realizada mediante el ANMEB, respondió en gran medida a la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia del sistema de Educación Básica en su conjunto.

Sin embargo, la descentralización como fenómeno necesariamente tiene una connotación de carácter político: "... la descentralización no es una medida estrictamente administrativa sino que afecta los centros de decisión y necesariamente trastoca los grupos y mecanismos de poder... es decir, afecta la esfera política." ¹⁴⁰

En este sentido, el problema de los recursos para efectuar la labor del sistema se hace presente. En relación con el problema del financiamiento de la educación, no existe una descentralización fiscal que respalde la federalización educativa, dado que "...el gobierno federal antes captaba recursos a nivel central, los distribuía y los administraba centralmente, ahora los sigue captando centralmente y distribuyendo, pero ya no los administra." ¹⁴¹

Los estados siguen dependiendo fiscalmente de la federación, y esto disminuye su capacidad de decisión para consolidar un proceso de descentralización. Sin embargo, es un hecho que si cada estado gastara en educación lo que pudiese recaudar localmente, el único efecto que provocaría sería aumentar el desequilibrio y las desigualdades, dado que no están en condiciones financieras para realizar las funciones sustantivas y administrativas del sistema estatal transferido.

Por otro lado, la Ley General de Educación (LGE) atribuye a estados y municipios funciones relativas a la atención de asuntos administrativos, operativos, jurídicos, laborales y sindicales, y también económicos y de financiamiento, sin embargo no les concede capacidad de decisión con respecto a la política educativa curricular a nivel regional, dado que la LGE solo concede a las SEPES el proponer contenidos regionales, reservándose el derecho la SEP federal de considerarlos y aceptarlos o no.

La descentralización de los niveles básicos (preescolar, primaria y secundaria) y normal, exigió también que la voluntad política de los actores se hiciera patente

140 *Ibid.*

141 *Ibidem.* pag. 14.

en estructuras organizacionales temporales, donde se necesitaba coordinar el proceso descentralizador.

La conformación de comisiones mixtas fue clara señal que era necesario el consenso y la participación, eliminando la posibilidad que la burocracia impidiera o retrasara la definición de lineamientos de los programas derivados del ANMEB. Una vez diseñado el programa, la comisión que lo diseñaba desaparecía y las dependencias de la SEP indicadas se dedicaban a instrumentarlo.

Asimismo, la SEP necesitó ajustar temporalmente su estructura orgánica, desapareciendo las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media, creándose las de Educación Básica y de Servicios Educativos para el D.F.

Además de especificarse en el ANMEB lineamientos generales para consolidar la federalización, se encuentran los lineamientos relativos las reformas pedagógicas y la revaloración magisterial. Sin embargo, a diferencia de los dos últimos puntos, la reorganización del sistema requirió la firma de acuerdos paralelos con los estados y el SNTE para consolidarla. Dichos acuerdos fueron los de transferencia de bienes muebles e inmuebles, de la federación a los estados, así como los acuerdos para establecer el marco legal de las nuevas relaciones laborales de los trabajadores y maestros transferidos de control federal a estatal.

EL PME con sus líneas de estrategia, no fue un mecanismo suficiente y apropiado para transformar y descentralizar los servicios de Educación básica y normal, dado que se requería el compromiso de los gobiernos estatales y el consenso sindical. Por esto, fue necesario realizar una acción concertada, para redefinir en los niveles de gobierno y actores las funciones, con el fin de coordinar esfuerzos, conciliar intereses, negociar beneficios y neutralizar resistencias. Esta es pues, la razón de ser del ANMEB.

A Julia de García Junca M.,¹⁴² el SNTE aceptó colaborar con la federalización de la Educación básica a cambio de beneficios inmediatos como son el servicio civil de

142 el autor señala que es necesario realizar un estudio multisectorial sobre la política sindical en México en un contexto de reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad, para explicar las razones por las cuales el sindicalismo magisterial, o cúpula sindical, aceptaron, después de su resistencia declarada y demostrada con anterioridad para evitar la descentralización de la educación básica y normal, colaborar en un proceso de esta naturaleza. Los riesgos de atomización del SNTE eran muy grandes, sin embargo, en el ANMEB se aceptó como titular único de las relaciones laborales al mismo, evitando de esta forma su disolución. Sin embargo, la política de descentralización puede en el mejor de los casos,

carrera (fundamentado en la Carrera Magisterial) para los maestros y la alianza con la Secretaría para reducir más el poder de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en su beneficio.

Un problema que de suyo implica la descentralización, es el posible incremento de las desigualdades, (tanto en recursos financieros, capacidades técnicas y operativas del sistema), que acrecienten la inequidad en la prestación de los servicios educativos, y deriven en desigualdades en la oferta educativa, así como en la capacidad de retención del sistema para garantizar la egresión y el aprovechamiento escolar). Por lo tanto, es necesario abordar el lema en relación con la función compensatoria que el gobierno federal señaló como acciones importantes para evitarla.

El ANMEB reconoce que el gobierno federal está obligado a realizar los programas compensatorios para aliviar las llamadas "zonas críticas" de la educación. A este respecto, centralmente se pueden impulsar políticas tendientes a menguar los desequilibrios. Sin embargo es necesario cuestionar si estas pueden ser suficientes para solucionar el problema. La importancia de las políticas sociales integrales de desarrollo regional se hacen evidentes y necesarias. El propio SNTE cuestiona la suficiencia e impacto de los programas compensatorios, sin embargo, es necesario señalar que estos los realizan principalmente el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), organismos con los cuales el SNTE no tiene una influencia importante.

Considero que los beneficios obtenidos por el gobierno mediante la modernización en relación con el SNTE son los siguientes:

- Con la federalización, se logró que los problemas de corte laboral, que antes era competencia de la SEP federal solucionarlos con el SNTE, son ahora ventillados en las SEPES, lo que permite darle cierta estabilidad y tranquilidad a la SEP federal, y lo faculta a realizar actividades rezagadas por falta de capacidad de manobra.
- Esta situación provoca también, que los conflictos de orden laboral sea más fácil manejarlos, ya que, tanto los gobiernos de los estados como el gobierno federal pueden negociar en mejores términos, evitando la diseminación del conflicto, dado que se maneja ahora a nivel estatal.

fortalecer el liderazgo seccional del sindicato, con sus consecuentes efectos negativo en relación con el CEN del SNTE. Cf. op. cit. García Junco, pag. 82.

A juicio de Loyo Brambilla, la descentralización que tuvo lugar con la puesta en marcha del ANMEB no es una descentralización sustantiva, la cual podría abrir espacios para la innovación educativa, describiéndola como "...un tipo de descentralización que tiene límites muy estrechos en la medida en que no cuestiona, sino que fortalece el núcleo autoritario a través del afianzamiento de "facultades normativas" que permiten concentrar en un grupo la potestad de orientar la educación nacional.... estamos entonces frente a una *descentralización restringida*,"¹⁴³ como forma de descentralización que no distribuye la autoridad en la toma de decisiones de políticas, sino que pretende distribuir las funciones limitándose de esta forma la posibilidad de crear condiciones para que se exprese la diversidad.

3.4.2. Magisterio

La necesidad de revalorar la función del magisterio, responde al imperativo de mejorar los resultados de la educación desde su célula básica (la escuela), reconociendo el papel tan importante que juega el maestro en el proceso educativo.

El deterioro salarial que sufrió el pueblo mexicano y el magisterio en particular, desde la década de los setentas, obligó a los maestros a buscar alternativas laborales que permitieran complementar sus ingresos, situación que se volcó en detrimento de la atención e interés en su desempeño escolar, "...el proceso de masificación y despersonalización, aunado al deterioro que el salario magisterial sufrió en los años más severos de la crisis económica nacional, afectó el aprecio social por la función magisterial."¹⁴⁴

La Carrera Magisterial surgió de una amplia negociación, estudio y análisis tanto de la SEP como del SNTE.¹⁴⁵

En cuanto al magisterio, las líneas de acción del ANMEB son:

- la formación del maestro
- actualización permanente

¹⁴³ Loyo Brambilla, Aurora: *El debate Educativo*. Universidad de México.No 520. UNAM. México. Mayo 1994.

¹⁴⁴ op. cit. Moctezuma B. pag. 154

¹⁴⁵ A este respecto, se realizaron 108 reuniones de trabajo de negociación en la Comisión Mixta SEP-SNTE hasta concluir el ciclo 1992-1993. ref. en Idem. Moctezuma. pag. 167

- el empeño por mantener el salario profesional ascendente mediante la Carrera Magisterial; y
- el aprecio social por la labor docente.

Parte de las acciones y líneas de estrategia contempladas en el ANMEB sobre la revaloración de la función magisterial se resumen en el siguiente cuadro:¹⁴⁶

Cuadro XVIII
REVALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL

Formación Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema estatal de formación del maestro. • Licenciatura con franco común y opción terminal • Reforma curricular • Reducción de planes de estudio
Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM)	<ul style="list-style-type: none"> • Guías, libros y otros materiales. • Cursos intensivos en (Agosto 1992). • Cursos por T.V. vía satélite, cuyos destinatarios son los jefes de sector, inspectores de zona, directores y maestros.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de Vivienda (Infonavit, Fovissste) • Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.)
Carrera Magisteria	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación académica. • Cursos de Actualización, estímulos adicionales, desempeño profesional, trabajo en zonas marginadas, vinculación con la comunidad, antigüedad.
Aprecio Social	<ul style="list-style-type: none"> • Honores, premios, distinciones y estímulos económicos.

Cada estado desarrollará y fortalecerá su Sistema de formación de docentes, siguiendo los lineamientos del gobierno federal, y en donde, en el caso de la formación inicial, se consolidará un modelo común de opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria.

Sin embargo, este proceso se ha enfrentado a fuertes limitaciones y deficiencias. El SNTA señala que "la actualización que reciben los maestros en sus estados y municipios, especialmente con respecto a la modernización, la federalización, los nuevos planes y programas de estudio, así como los correspondientes contenidos y materiales didácticos, ha resultado sumamente limitada. Con seminarios y talleres de actualización, cuya duración ha sido de cinco días, son capacitados ("modernizados") de manera superficial. Con mínimas herramientas pedagógicas, se tiene que enfrentar a una nueva forma de ofrecer educación.. (por otro lado).. la asesoría técnica ofrecida a los maestros a través de otras instancias de la SEP,

¹⁴⁶ Adaptado. Secretaría de Desarrollo Social. *Gaceta de Solidaridad*. Año. 3. Número especial, México. Junio 1992.

ha estado prácticamente ausente, en especial en las escuelas ubicadas en zonas rurales o zonas urbanas periféricas...el docente trabaja en el aislamiento."¹⁴⁷

En cuanto a la racionalidad instrumental, el conflicto entre dependencias gubernamentales en torno al proceso de modernización se desarrolló fundamentalmente en el aspecto del financiamiento. Caso concreto fue la Carrera Magisterial. El conflicto radicó entre la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ya que la creación del programa del servicio civil de carrera requiere, como elemento clave, un mayor monto de recursos que serían canalizados vía mejoras al salario de los maestros por medio de un mecanismo de promoción horizontal. La prioridad de la SHCP consistía en conservar la estabilidad en las finanzas públicas, por lo cual fue necesario negociar y coordinar esfuerzos y objetivos para fijar los montos y las fechas que erogación de tal magnitud necesitaba. Se optó por la vía incremental para evitar desequilibrar el gasto público.

"... la principal aplicación del crecimiento real del gasto público en educación básica y normal ha sido al renglón de los salarios del magisterio, ya que éstos ...tuvieron un grave deterioro durante los años de la crisis".¹⁴⁸

La racionalidad instrumental es decir, la necesidad de que los programas tuviesen factibilidad administrativa en el proceso de instrumentación fue un elemento importante en la definición de elementos y estrategias programáticas. Tomando la visión de M. Rein y Francine Ravinovitz: "La implementación procede a través de tres etapas principales -elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión-, en cada una de las cuales operan el imperativo legal, racional y consensual."¹⁴⁹

La elaboración de lineamientos entre la SEP y el SNTE, así como la SEP y la SHCP, fue el paso necesario para hacer viable el Servicio Civil de Carrera, y se cumplió por este medio el imperativo racional que consiste en realizar lo que sea defendible en términos racionales.

El PEAM se convirtió en el Programa Nacional para la Actualización Permanente del Magisterio (PNAPM), el cual tiene como líneas principales de acción la de operar "Centros de Maestros", cuyas funciones serán las de capacitar, actualizar, asesorar y

¹⁴⁷ op. cit. SNTE.: *La Federalización..* pag. 18.

¹⁴⁸ op. cit. Mactezuma, B. pag. 160.

¹⁴⁹ op. cit. Agullar V.: *La implementación...* pag. 158.

opoyor al académico en sus labores. Se programa para 1996 la apertura de 275 Centros para Maestros durante 1996 en el país.¹⁵⁰

Tanto el proceso de actualización permanente como el relativo al salario profesional, el PNAPM y lo Carrero Magisterial (que en sí es un modelo de servicio civil de carrera) encuentran en sus objetivos el fortalecer la participación y el aprecio del docente en su labor, y mejorar así los resultados del proceso educativo y del sistema.

Cuatro de los objetivos explícitos para el establecimiento del Programa de la Carrera Magisterial son:

- Elevar la calidad de la Educación, reconociendo y estimulando el desempeño de los mejores maestros
- reforzar la actualización profesional del magisterio
- Promover el trabajo profesional y laboral en las zonas marginadas; y
- propiciar una más amplia participación de maestros en la escuela, con los padres de familia y la comunidad.¹⁵¹

En la Carrera Magisterial se presenta un mecanismo de evolución y promoción que con un total de 100 puntos contempla a:

• Antigüedad	10 pts.
• Grado académico	15 pts.
• Acreditación de cursos de actualización	15 pts.
• Evaluación de la Preparación profesional (examen de maestros).	25 pts.
• Desempeño del maestro frente a grupo (puntualidad, asistencia, planeación del curso, etc.).	35 pts.

150 Los Centros de Maestros son un punto central en la estrategia del presente sexenio para la actualización permanente del magisterio, y son punto de apoyo para fortalecer el PCM. Estos centros funcionarán con base en el régimen federal, y se pueden constituir en pilares de apoyo, asesoría y superación profesional. *Centros para Maestros: Un paso decisivo para la actualización permanente*. La Jornada, 14 mayo 1996. México, pag. 17.

151 op. cit. Moctezuma B. pag. 164.

El programa de la Carrera Magisterial (PCM), a tres años de instrumentado, no ha arrojado los frutos esperados, ni ha cumplido con las expectativas, ya que "...todavía no se refleja en una mejoría sustantiva de los índices de aprovechamiento o rendimiento escolar; avanza muy lentamente, carece de los suficientes recursos para su ampliación y es cada vez más cuestionado, debido a que no se ha reflejado en mejores condiciones de vida para los maestros",¹⁵² ante lo cual se presentan las siguientes evidencias y datos:

- El 60% de los profesores (567,640), están hasta nuestros días inscritos en el Programa.
- Ya con 5 etapas de instrumentación del PCM, el 81% de los registrados se encuentran apenas en la primera categoría (categoría A), cuyo sueldo es de \$1,360
- solo 484 maestros constituyen el grupo que se encuentra en la categoría C, cuyo sueldo es de \$5,440.
- Para el 15 de mayo de 1996, se aprobó un aumento al magisterio nacional del 12%, y del 10% en sus prestaciones, resultado de la presión generada por el SNTE y la CNTE, lo cual comprueba que el PCM no ha dado los frutos esperados, y sus mecanismos de promoción avanzan lento, así como no han resultado en un incremento real al poder adquisitivo magisterial, manifestado en el descontento de los maestros y su exigencia de aumento salarial. El problema magisterial resulta ser un fuerte indicador de pobreza y rezago social que se incrementaron significativamente en 1995.

Por lo dicho, el PCM se ha convertido en un filtro que muy pocos logran superar, y es un mecanismo de control mediante el cual la dirigencia nacional del SNTE se asegura lealtades a cambio de permitir selectivamente el acceso a los beneficios del Programa.

La CNTE ha tenido en este conflicto, un peso importante para la movilización de manifestaciones magisteriales en varios estados de la república. Al parecer, el asunto público de las mejoras a las condiciones de vida del magisterio fue aprovechado por la CNTE para reivindicar sus alianzas seccionales y aumentar su peso decisional en las negociaciones políticas relativas al magisterio, en detrimento del SNTE.

¹⁵² Vázquez Pérez, Rubén: *El Programa de la Carrera Magisterial: Tres años de expectativas frustradas*. UNOMASUNO, México, 8 de abril de 1996, pag. 1.

3.4.3. participación social en el quehacer educativo

La apartado innovador del ANMEB se encuentra en el reforzamiento de la participación social en la educación. Esta necesidad, surge como consecuencia de la reestructuración de las relaciones gobierno-sociedad. La federalización como proceso de cambio organizacional, determina que debe, a partir de este proceso, distribuir el poder a los gobiernos locales, y fortalecer el ámbito de competencia de la sociedad en los asuntos que le interesan.

Con los mecanismos e instancias creadas (consejos de participación social), se pretende acercar a la escuela con las necesidades y problemas de la comunidad, y viceversa, para generar interacciones que beneficien a los educandos, a través de un acercamiento de ellos hacia su entorno, así como mejorar sus condiciones en beneficio de los alumnos.

A este respecto, se consideró necesario revalorar el papel de los procesos de organización de la Escuela como elemento clave para mejorar los resultados de la educación. El papel de la sociedad, y de los diversos actores del fenómeno educativo, fue canalizado para diseñar alternativas de participación social en el proceso educativo.

Para el sistema, los temas de eficiencia y democracia se abordan mayormente como descentralización y participación social. El problema radica en la realización de políticas tendientes a propiciar una mayor participación en el quehacer educativo, donde éste es vista por muchos como una obligación exclusiva del gobierno y su administración.

"Atender el papel que la escuela como institución tiene en la calidad de la educación lleva a considerar a la gestión escolar como el eje donde la organización de los factores y la administración de los recursos educativos, desde la administración pública hasta el plantel, se articulan con la realización de las prácticas pedagógicas para alcanzar los objetivos educativos de la manera más eficiente", por lo que los modelos de gestión "...se basan en la necesidad de considerar la importancia que tienen los procesos de organización de la institución escolar para el logro de una mejor educación".¹⁵³

En mayo de 1993 se firmó un convenio derivado del ANMEB entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE para promover la participación social

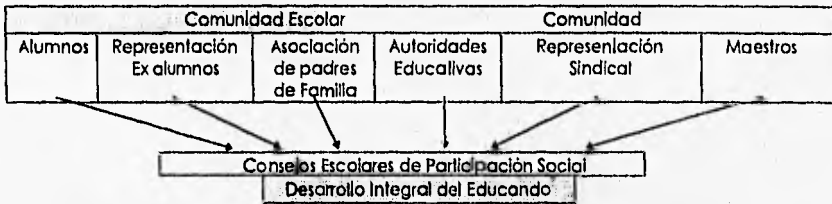
¹⁵³ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *La Nueva Gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de administración de la Educación Pública*. Cuadernos de Trabajo para su Discusión. No. 3. México 1994. pags. 3-4.

en la educación, con el cual se instituyen los Consejos escolares, municipales, estatales de participación social en la educación, y se promueve el establecimiento del Consejo Nacional de participación social en Educación. En los Consejos, se encuentran representados los maestros, el sindicato, los padres de familia, la comunidad y la autoridad educativa. En este convenio se establece que los objetivos fundamentales de dichos consejos son:

- Fortalecer y apoyar la comunicación entre la comunidad escolar, las autoridades gubernamentales, la representación del SNTE y de la sociedad, para lograr una mejor vinculación de acciones y funciones en beneficio del educando, en apoyo del maestro y de la escuela;
- estimular actividades extraescolares que complementen y respalden la formación que imparte el maestro;
- Impulsar la participación de la sociedad en el mejoramiento físico y material de la escuela;
- promover canales y medios de información acerca del quehacer educativo;
- opinar en asuntos de carácter pedagógico, así como proponer y sistematizar los elementos y aportaciones de los contenidos regionales, para ser considerados en los planes y programas de estudio; y
- gestinar y promover la obtención de fondos para el fomento de la participación social y apoyo extrapresupuestales, complementarios para la atención de requerimientos prioritarios del sistema educativo.

La participación social en la educación, representa uno de los puntos centrales de la estrategia modernizadora, para mejorar desde la misma escuela, los resultados de la educación. Por un lado, la necesidad de democratizar las decisiones que han de tomarse en la escuela de la comunidad, es parte del proceso de atracción de recursos, potencialidades y voluntades ciudadanas, con el fin de hacer que la misma se convierta en un punto importante de apoyo e impulso para el magisterio y el educando. Es en los procesos de gestión en donde se busca que la participación de los Consejos escolares realicen su labor, con el fin de detectar problemas específicos de la comunidad y orientar la acción de la escuela a una realidad concreta.

Diagrama VIII
DELIMITACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL



Fuente: SNTE. *La nueva gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la Administración de la Educación Pública. Cuadernos de trabajo para su discusión. 1994. ANEXO (adaptado).*

Generar instancias o mecanismos de participación social no garantizan que la misma se dé, tanto en las formas como en la intensidad requerida. La educación pública es vista como obligación gubernamental, la participación puede darse solo en forma limitada, y no existen mecanismos para garantizar el compromiso de la sociedad.

Estos problemas se aúnan sin duda a la falta de cultura política y de participación cívica que existe en México. La participación ciudadana puede darse en varios niveles, desde la opinión hasta la autogestión. A mi juicio, y con base en los documentos consultados, las instancias creadas para fortalecer la participación social no dejan de tener un sesgo severo en sus funciones, capacidades, tanto de organización como de disponibilidad de recursos, evitando de esta manera, que la misma se realice de acuerdo a las necesidades y expectativas de los beneficiarios y de las autoridades gubernamentales.

3.5. La política de Desarrollo Educativo 1995-2000 en la Educación Básica

3.5.1. El Programa de Desarrollo Educativo y los nuevos problemas de la Agenda

El PDE es un documento que realiza un análisis y diagnóstico de la educación en México, mucho de lo presentado en el capítulo I (La educación Básica en México: Un diagnóstico actual), en donde se hace patente la necesidad de gobierno de mejorar los resultados de la educación, y buscar adecuarlo a las necesidades económicas, políticas y sociales de nuestro país. En este documento se hace profundo hincapié en la consolidación de los esfuerzos para mejorar (con base en el federalismo), la organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN), sin perjudicar la "unidad esencial" de la educación nacional. En este apartado, se presentarán los elementos novedosos de este programa sectorial de mediano plazo que orientará las acciones de política educativa hasta finales de siglo, sus principales puntos de atención en la educación básica, sus objetivos y estrategias principales.

La estructura del PDE se divide en 4 grandes apartados: La Educación Básica; La Educación para Adultos; La Educación Media Superior y Superior; y el último, describe los criterios para el financiamiento de la educación.

Los objetivos generales del programa se centran en dos grandes ámbitos: Ampliar las oportunidades educativas y mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia.

En el primer objetivo, se prevé incrementar y ampliar las oportunidades educativas en los niños, jóvenes y adultos cuyas demandas y necesidades no han sido plenamente satisfechas.

El PDE parte de un estudio de las condiciones demográficas del país. El cambio en la dinámica demográfica determina que la educación primaria no sufrirá incrementos considerables en la matrícula, debido al descenso en la tasa de natalidad, aunada a las variables que proponen reducir el número de reprobados (que necesariamente reducen la matrícula) con la disminución de la deserción (que la conserva). A su vez, el incremento de la eficiencia terminal de primaria determinado en los objetivos del PDE, incrementará la demanda en la educación media y superior.

Se plantea que la matrícula en la educación básica crecerá en los niveles preescolar y secundaria en un 20 y 23 por ciento respectivamente. Con esto, las prioridades de política educativa se suscriben hacia la generalización de la educación básica para principios de milenio.

En la educación media superior, concretamente en el bachillerato y la educación profesional técnica se prevé el incremento en la atención en 700 mil estudiantes. Estos niveles se orientan a promover e incrementar los sistemas de educación tecnológica. En la educación superior se estima un incremento en la matrícula de aproximadamente 380 mil alumnos, lo que representa un 27% más. En total, se estima que el Sistema Educativo Nacional atienda en su conjunto (de preescolar a posgrado) a 2 y medio millones de alumnos más.

El segundo gran objetivo, mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia, considera tres áreas fundamentales que deben atenderse; La evaluación del Sistema, el magisterio y los métodos y contenidos educativos, como áreas esenciales para darle a la educación y alto contenido de relevancia y pertinencia, así como, mejorar los resultados que del mismo se obtienen.

En la educación básica, se hace patente que las grandes prioridades para el desarrollo educativo siguen siendo la cobertura y la calidad de la enseñanza. Prioridades políticas que han continuado desde principios del México moderno e institucional. Es verdad que el problema público de la educación es un asunto que debe atenderse una y otra vez, donde lo viable no es una solución, sino una resolución, atacando una y otra vez el problema. Las metas fijadas deben tener factibilidad.

Uno de los puntos importantes del PDE consiste en la incorporación de muchos asuntos (issues) a consideración dentro de la agenda educativa. Uno de ellos es el de las aún persistentes desigualdades educativas de la mujer. A través del diagnóstico se determina que aunque la igualdad de oportunidades es hoy en día más visible y significativo, los índices de analfabetismo son considerablemente mayores en las mujeres, incrementando la brecha en las mujeres de mayor edad y en la población femenil indígena.

Otro de los nuevos asuntos de la agenda gubernamental es el de los niños de (y en) la calle. Se acepta como asunto digno de atención a la población infantil urbana que por necesidad de obtener ingresos se incorporan al subempleo. Se diagnostica que los niños de la calle suelen tener una escolaridad nula o rudimentaria. El considerable crecimiento del fenómeno del niño de (y en) la calle se debe, según el PDE, a la pobreza, los desequilibrios del crecimiento urbano, la desintegración familiar, el maltrato y el abuso sexual. El Programa expone que la

SEP promoverá acciones ante las autoridades del D.F. y estatales para ubicar módulos de apoyo en lugares donde con frecuencia se refugian los niños que huyen de sus hogares. Sin embargo, en la agenda de gobierno el hincapié radica en las acciones preventivas, más que en la generación de programas específicos para lograr la atención de estos grupos.

Otra problema que contempla la agenda educativa del sexenio, se refiere a la educación de la población migrante, donde se explica lo difícil que resulta su atención, dado que dicha población no tiene un lugar fijo de residencia. "Los hijos de trabajadores migrantes muchas veces no tienen acceso real a la educación", y donde "las condiciones de pobreza extrema y analfabetismo de estos grupos se conjugan en desalentar la asistencia a la escuela y al buen desempeño escolar". (pag.73). En el PDE se propone generar mecanismos que faciliten el seguimiento de los estudiantes cuando cambien de residencia y el ajuste de los tiempos propios de las ciclos agrícolas.

Por otro lado, la educación en las áreas urbano marginadas representa hoy en día un serio problema. La migración rural-urbana "representa una presión continua sobre los servicios educativos..(en donde)...las difíciles condiciones de vida en estas zonas, sobre toda en los asentamientos marginados de reciente formación, y la necesidad de una incorporación temprana al mercado de trabajo por parte de los jóvenes y niños para apoyar la economía familiar contribuyen a disminuir la eficacia de los sistemas educativos"(pag. 25)

Las estrategias y acciones del PDE en materia de educación básica pueden resumirse en cinco puntos:

3.5.2. La organización y funcionamiento del sistema de educación básica

En este punto se precisa que el ANMEB abrió nuevas posibilidades para que, por medio del federalismo, se mantenga el carácter nacional de la educación, **desarrolle programas estratégicos y compensatorios y atienda los aspectos relacionados con su planeación, coordinación y evaluación globales.** El criterio rector de la federalización se considera ahora la cooperación con las diferentes niveles de gobierno. "Las autoridades locales ya han comenzado a acuparse de **problemas frente a los cuales no tenían competencia y la autoridad central responsable carecía de capacidad de gestión real para cumplir con su obligación**" (pag. 36), como es el caso de los programas para atender a los reprobados o **evitar el fracaso escolar.**

La cooperación entre estados se tornará muy útil y relevante para cumplir con las funciones sustantivas del sistema en forma más eficaz, a este respecto, "los intercambios entre estados servirán para compartir ideas y propuestas para enfrentar los desafíos educativos"(pag.37).

Con respecto a la planeación educativa, los gobiernos estatales tendrán que considerar los servicios del CONAFE, INEA, y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), con el fin de lograr una mayor articulación del sistema.

Los sistemas de Información con los que cuenta el sector, requieren mejorar su calidad y eficiencia, ya que la información es un elemento fundamental para lograr una buena articulación de objetivos en la planeación. La SEP diseñará un sistema de Información nacional que tenga por objetivos el medir los resultados educativos y generar indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento.

Con respecto a la participación social, el PDE señala que "la política educativa procurará el crecimiento de la participación social en la escuela, así como una relación más equilibrada y responsable entre las partes que sirva al propósito común de mejorar la educación"(pag. 42), buscando consolidar las formas de organización establecidas.

Con la organización y gestión escolar, la escuela puede mejorar la calidad del servicio a través de los padres, los maestros y los propios alumnos. Se señala como necesidad el ampliar los márgenes de decisión de los directores, para que, en coordinación con sus respectivos consejos técnicos, revisen a fondo las prácticas que entorpecen la buena marcha de la educación, y se otorgue mayor peso a los padres en la participación de las actividades escolares.

3.5.3. Los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza

Se plantea que los planes y programas de estudio reformados después de la firma del ANMEB están en etapa inicial de aplicación. Considera que se requiere tiempo para que las reformas curriculares nuevas se incorporen a la realidad del trabajo escolar, para hacerlos más adecuados con las necesidades de las poblaciones y grupos específicos.

El PDE señala como prioridad otorgar a la educación la relevancia para el sector productivo, la conciencia nacional, y los valores nacionales, con lo cual se hace necesario consolidar la reforma curricular e incorporar dicha reforma a un proceso de actualización permanente. La necesidad de garantizar la unidad nacional se

presenta en este ámbito, al dar como línea de política prioritaria la de generar por media de la educación una conciencia nacional.

En este sentido, estancar la orientación y contenido de la curricula no es visto como una acción favorable. Adecuar y ampliar las contenidos se presenta como una necesidad ante la vertiginosidad en las innovaciones que en las diversas campos del conocimiento se generan, para la cual el proceso de actualización atargará a los contenidos y un alto contenido de relevancia y actualidad.

3.5.4. La formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares

A juicio del PDE, entre los factores que influyen en el desempeño de los educadores se encuentra en una formación inicial sólida y congruente con las necesidades de trabajo, y un sistema que ofrezca oportunidades permanentes para la actualización y el perfeccionamiento de los maestros en servicio.

Los problemas de desarticulación existente en las instituciones de formación inicial, actualización y desarrollo profesional, han causada el aislamiento de las mismas, y han cumplido parcialmente su función, existe ausencia de complementación entre planteles, que repercuten en el uso ineficiente de los recursos y la escasa capacidad de respuesta a nuevas demandas en materia docente.

Ante la problemática, el PDE se plantea como objetivos el resolver los problemas de desarticulación que prevalecen a través del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica, (Sistema que fue resultado del Programa Emergente de Actualización del Magisterio PEAM) que contemple el conjunto de necesidades de personal calificado para "atender el desarrollo de la educación en cada una de las entidades del país."¹⁵⁴

En cuanto a la formación del magisterio, la dispersión temática, la inadecuada relación entre contenidos teóricos y la reflexión sobre la práctica, una débil vinculación entre la formación escolar y las necesidades de conocimiento y competencia que surgen del trabajo docente, son los principales problemas a enfrentar. La principal tarea consiste en reformar los planes y programas de

¹⁵⁴ Como explica el documento, este sistema nacional no tendrá una estructura administrativa centralizada, sino que será un conjunto de instituciones y servicios articulados y coherentes que operarán bajo la dirección de las autoridades estatales y con un "alto grado de adaptabilidad." ref en. op.cit. Programa de Desarrollo Educativo. pag. 58.

estudio de las normales para maestros de preescolar, primaria y secundaria, (objetivo contemplado en ANMEB).

En cuanto al Programa de la Carrera Magisterial (PCM), el PDE señala que, por medio de la Comisión Nacional SEP-SNTE, el PCM será perfeccionado y consolidado, con apego a los objetivos trazados en el ANMEB, con el fin de que "...su operación sea un auténtico estímulo al desempeño del maestro".(pag.63).

3.5.5. equidad educativa

El problema de la equidad educativa persiste en la impartición de la educación básica¹⁵⁵. El PDE señala que el abatimiento del rezago educativo requiere la aplicación de políticas integrales que respondan a los diversos factores que entorpecen la educación. Con este fin, las acciones de política para el sexenio son:

- Realizar acciones diferenciadas para corregir desigualdades de diversa naturaleza
- Intensificar la evaluación de los Programas Compensatorios
- Impulsar el trabajo de los docentes que laboran en zonas rurales marginadas, por medio de cursos, talleres e incentivos; y
- Atender con materiales educativos a escuelas unidocentes y bidocentes, para la atención de las escuelas multigrado, (estas se caracterizan por tener uno o dos maestros para los diversos grados de educación básica).

Se proponen acciones de simplificación administrativa para las escuelas aisladas, así como otorgar nuevas funciones a labor de supervisión administrativa en las mismas, para apoyar la labor docente por medio de apoyos didácticos, actualización, asesoría y oportunidades para compartir experiencias, dándole a esta actividad un nuevo giro. En este sentido "... las nuevas funciones de supervisión solo podrán realizarse si se racionalizan y simplifican los procedimientos de administración y control en la escuela rural"(pag. 68).

En cuanto a las acciones preventivas y de recuperación, se plantea reforzar las acciones que atiendan a los alumnos de bajo aprovechamiento con riesgo elevado de deserción y reprobación. El PDE señala que sean las propias escuelas,

¹⁵⁵ los problemas que provocan la equidad educativa son tratados en el capítulo I y II.

Junta con las autoridades locales los que tomen las iniciativas, dada la multitud de causas que causan el bajo aprovechamiento y la deserción.

Con referencia a las políticas integrales de desarrollo social, el PDE señala que "...se han enfrentado a menudo con enormes dificultades...dada el carácter interdependiente de los diversos factores que contribuyen a perpetuar la pobreza...(dónde)..es precisa impulsar acciones educativas permanentes.." (pag.70) vinculando las acciones del PDE con las del Programa para Superar la Pobreza. Con este fin, se incrementarán los recursos para los desayunos escolares, comedores y despensas.

La carencia de servicios educativos en zonas rezagadas se debe, más que ningún otro factor, en la ausencia de educadores. Para la atención a las zonas con mayor rezago, el PDE señala que el modelo de educador comunitario instrumentado por el CONAFE y otros equivalentes de los estados es la opción viable para atender estas zonas, por lo que este tipo de servicio (educación básica vía cursos comunitarios) se extenderá por medio de la SEP (CONAFE), en forma temporal, a las entidades federativas. El educador comunitario deberá percibir mejores ingresos. Se señala como opción para brindar educación a los niños de localidades carentes de escuela las becas de manutención y, para el caso de la educación secundaria, becas de transporte.

En cuanto a la atención a grupos y población indígena, la estrategia se centra en promover durante los primeros años de aprendizaje inicial en la lectura y la escritura en la lengua materna, e iniciar "...cuando los avances logrados en los primeros grados lo permitan, la enseñanza oral y escrita del español como segunda lengua" (pag.78).

3.5.6. Los medios electrónicos en apoyo a la educación

Como auxiliares didácticos, los medios electrónicos facilitan y enriquecen el proceso enseñanza-aprendizaje, y por otra parte, ofrecen la posibilidad de atender los servicios educativos a poblaciones dispersas. "El sector Educativo ha desarrollado una importante infraestructura de medios, cuyo elemento central es el Sistema Edusat ...y se sustenta en el uso de tecnología... para la transmisión de imágenes, sonidos y datos por televisión, radio y otros medios. Con este sistema, se prevé beneficiar a 14 mil planteles.

Para apoyar la educación básica por medio de los medios electrónicos, el PDE plantea ampliar la cobertura en educación telesecundaria en más del 50%, principalmente en el medio rural, de las comunidades indígenas y de los cursos

comunitarios, que difícilmente pueden ser atendidas por secundarias generales o técnicas. Asimismo, se pretende dotar a las secundarias con videos y equipos de reproducción. Se reforzarán los cursos de verano en secundario por televisión. Se plantea también, la necesidad de introducir la computadora en el aula, como un instrumento de apoyo a la enseñanza, por lo cual, es necesario capacitar al maestro en Informática, dotar de equipo de cómputo a las escuelas (principalmente las de educación secundaria).¹⁵⁶

3.5.7. Educación y Economía

"En una economía abierta, la competitividad de la fuerza laboral está íntimamente conectada con la habilidad de adquirir los tipos adecuados de conocimiento y habilidad.

Lo razón por la cual se enlaza la educación con la economía en el mejoramiento de los procesos económicos no se entiende como un fenómeno directamente causal. Su relación es porcial, ya que "...por un lado, el desempeño económico es el producto de una multitud de factores en donde la educación es solo uno, por otro lado, la educación sirve mucho más para los objetivos económicos."¹⁵⁷ Lo que es cierto es que han crecido los niveles y ámbitos de interdependencia de ambos, y este sentido, el papel que ambos desempeñan resulta hoy en día crucial.

En la medida en que los procesos económicos se modifiquen (en intensidad, y en su mejora y sofisticación consecuencia del avance tecnológico), se requerirán individuos preparados en los conocimientos que permitan desenvolverse en economías dinámicas, para mantener e incrementar los niveles de productividad y competitividad. Dado lo anterior, es lógico entender por qué ha cobrado preeminencia el factor humano como factor de producción.

"Inevitablemente, bajo estas condiciones en donde las habilidades, calificación, innovación y adaptabilidad del personal como mayor importancia, el desarrollo de

156 Este objetivo se considero realizable al mediano plazo. Los anteriores experiencias en la materia otorgadas fundamentalmente por el proyecto COEBA (Computación electrónica en la Educación Básica) en donde participaron 16 mil escuelas, 138500 docentes con 26750 equipos de cómputo, arrojó resultados alentadores, aunque, como señala el propio PDE, no cumplió con todos los objetivos propuestos.

157 op. cit. OCDE.: *Education and...* pag. 18. (trad. libre).

recursos humanos -educación y entrenamiento- capacitación)- atrae gran atención."¹⁵⁸

Por lo tanto, la necesidad de fortalecer la mano de obra calificada y preparada, y adecuarla al cambio constante (producto del vertiginoso cambio y sofisticación en los procesos de producción), es parte fundamental de la política social enfocada a la inversión en capital humano.

En este sentido, el alivio a la pobreza por medio de la inversión en capital humano (dando la educación gaza de un espacio primordial) se observa más como un motor con el cual se pueda lograr la erradicación de la pobreza, dado que el capacitar para el trabajo (con la garantía de un aparato productivo en crecimiento) permite mejorar las condiciones económicas del individuo, y revitalizar de esta forma la economía.

En todo este contexto, la cuestión gira en torno al papel que juega la educación básica. Mejorar la educación básica es esencial para otorgar bases y valores que permitan al individuo obtener del proceso educativo la posibilidad de adquirir el conocimiento en forma personal y no por medio exclusivo de la escuela. El autoaprendizaje y la educación permanente son formas viables para dirigir la modernización educativa.

Por otro lado, la ampliación del curriculum no es una condición suficiente para lograrlo, ya que "...las expectativas de las personas menores de tener un más alto nivel de entendimiento y más dominio del conocimiento y habilidades no es equivalente (y por tanto, no se soluciona) con expandir los elementos del curriculum."¹⁵⁹

Aquí entra en discusión lo que se entiende como educación "básica", donde el término básico no se refiere a la educación mínima socialmente indispensable, sino que representa más bien la formación integral que permita al individuo desarrollarse individualmente, a través del dominio del lenguaje (oral y escrito) y de los símbolos, y que lo posibilite para desarrollarse intelectual y socialmente en su entorno y por su cuenta.

En indudable que la innovación y avance tecnológico, así como la globalización imponen retos trascendentales para el Estado mexicano, y el papel que la educación juega es central, ya que tanto el Sistema Educativo (desde las

¹⁵⁸ *ibid.*

¹⁵⁹ *idem* pag. 30.

autoridades del gobierno federal hasta la escuela) los han asumido, en razón al papel que estos juegan en la formación de los individuos que para el futuro requiere nuestro país. Sin embargo, no existió la formulación e instrumentación de políticas que previnieran dichos cambios y que orientaran el proceso educativo en este rumbo.

CAPITULO IV**En la Búsqueda de Soluciones****4.1. Argumentación de las bases propositivas**

La presente investigación ha encontrado soluciones a los problemas de política educativa en sistemas educativos que difieren de la constitución del SEN y del sistema político en el cual se encuentra el mismo.

A mi juicio, el problema básico del SEN en nuestro país se refiere a la modificación del *statu quo*, esta es, las reformas educativas contenidas en el proceso de modernización, no alteran la estructura y las relaciones predominantes, con sus consecuentes efectos negativos para mejorar la calidad de la enseñanza, aún y con que el proceso de descentralización se distribuya el poder de decisión y maniobra, no se permite establecer condiciones reales para incrementar los niveles de calidad del proceso enseñanza- aprendizaje.

Por medio de la LGE, la política educativa a nivel curricular otorga unidad al proyecto educativo nacional. En el proceso de modernización se observa claramente el imperativo que significa para el gobierno mantener una política de unidad en materia de educación básica. Diversificar los contenidos regionales es hoy en día una condición esencial en el desarrollo educativo, ya que se requiere adecuar la enseñanza a las necesidades específicas de cada región y de cada grupo, para dar a la educación un alta contenido de relevancia.

Milton y Rose Friedman¹⁶⁰ estudian desde la perspectiva del *statu quo*, la situación de la Educación en los Estados Unidos, (en donde el Sistema educativo está, en comparación con el mexicana, altamente descentralizada). El problema educativo norteamericano está referido a la deficiente calidad de la enseñanza y a la

¹⁶⁰ Friedman, Milton y Rose: *La tiranía del Statu quo*. Ed. Ariel. S.A, No 24. Barcelona España, 1a. ed. 1982. pags. 170-188.

creciente participación del gobierno federal en detrimento de los estados (del 1% de participación federal en 1960 al 14% en 1980 del total del presupuesto en el rubro). El autor considera que solo si la educación se abre al mercado se puede lograr mejorar la calidad de la enseñanza. Esto es, ante el monopolio educativo de los gobiernos federal, estatal y locales, no existe (en el caso de la educación básica), un contrapeso de servicios privados educativos (donde existe la participación en educación básica en un nivel considerable de importancia).

Los beneficiarios (alumnos y padres de familia) no cuentan con opciones educativas reales para que escojan de entre las escuelas, aquella que cubra con sus exigencias de calidad y de orientación pedagógica. A juicio del autor, con la política de bonos de la educación, que se caracteriza por ser un sistema en donde el gobierno de los estados otorga por cada niño un bono de educación, cobrable solamente por instituciones de educación (públicas o privadas) por la prestación de servicios educativos, se puede obtener la solución para que los padres de familia escojan la institución que prefieran. Con ello, se cubre la obligación que el Estado norteamericano tiene de garantizar la educación básica a todo niño, y genera condiciones para insertar un nuevo patrón para la enseñanza, y las escuelas se encuentran obligadas a otorgar mejores servicios para atraer los recursos y la preferencia de la sociedad.

Es muy atrevido señalar puntos de convergencia en las opciones de política ante sociedades, economías y formas de organización de sistemas educativos tan diferentes como el norteamericano y el mexicano, sin embargo, esta referencia permite ampliar la visión de la problemática educativa de nuestro país, y permite localizar puntos que un estudio exclusivo del sistema educativo nacional no podría otorgar. Los sistemas educativos se diferencian principalmente con la organización, la participación del gobierno en sus niveles, así como en el nivel e importancia de la participación de grupos sociales, organizaciones laborales, de padres de familia y centros de investigación educativa.

Por ejemplo, en nuestro país es claramente observable la participación gubernamental en el quehacer educativo (en la educación básica, primordialmente), la que puede ser contemplada por medio de la matriculación y el porcentaje de los recursos destinados a la educación.

Por otra parte, el SNTE es la instancia sindical obligada de negociación en cualquier modificación o instrumentación de política educativa, mientras en otros sistemas educativos, existen varias instancias (grupos de poder e influencia, sindicatos independientes, organizaciones laborales etc.). Las asociaciones de padres de familia en nuestro país (a diferencia del sistema educativo norteamericano) no tienen un peso importante en influencia y decisión, debido a

que las acciones de política (por lo menos antes de la modernización) no tenía un carácter regional, debido al centralismo, y la participación social se encontraba acolada. Con el proceso de modernización se busca revertir esta tendencia, para impulsar y orientar los esfuerzos de la sociedad en el ámbito educativo.

La tarea consiste en determinar, por medio del diagnóstico, y con base en el conocimiento del sistema político y las acciones de modernización educativa, las opciones de política viables y factibles para mejorar la educación, modificando el *statu quo*. Las razones para modificarlo son, a mi juicio, las siguientes:

- La actividad del Estado en la educación debe mejorarse, ampliando su capacidad de respuesta a través de la participación de los privados y de la sociedad en su conjunto. Este objetivo se encuentra explícito en la orientación del modelo educativo con la modernización.
- Ante las presiones de carácter financiero que ha sufrido el gobierno es necesario hacer que cada peso invertido en beneficio humano (en este caso, en la educación básica) sea ejercido de la manera más eficiente, con base en los objetivos centrales de la propuesta.
- La orientación del modelo educativo de la modernización (proporcionar educación útil, relevante, que tenga valor de uso y de cambio, es decir, la educación orientada al mercado laboral, y vista como mercancía) debe realizarse con fundamento en la educación básica (concretamente la primaria y secundaria), ya que (en el caso de la primaria) es para muchos, el nivel de estudios con el que cuentan posibilidad de acceso y permanencia la mayoría de los mexicanos, y se prevé que el nivel secundaria lo sea en los próximos años.
- Debe reorientarse el quehacer educativo a las necesidades y expectativas de la población beneficiaria para darle mayor peso decisional a sus expectativas y exigencias. Este punto hace indispensable acercar y compatibilizar las actividades del SEN con las de la sociedad.

Los dos problemas persistentes a los cuales se enfrentará el SEN son:

- a) lograr la equidad educativa y
- b) mejorar la calidad de la enseñanza.

La evidencia empírica señala avances graduales en estos rubros, sin embargo, el sistema educativo debe ante todo, mejorar los resultados que otorga, atendiendo a más población y mejorando los niveles de calidad.

Ante esta reflexión es necesario cuestionarse si se puede considerar una acción eficaz para el SEN universalizar la cobertura en educación básica, con un rezago oficial de 35 millones de mexicanos (es decir la población mayor de 15 años sin educación primaria y/o secundaria completa, así como a la población analfabeta), y cuando actualmente más del 40% de los que inician sus estudios básicos no logra terminarlos, y los que egresan de ella no obtienen del sistema (u obtienen en forma deficiente) los conocimientos, valores, actitudes y capacidades necesarios para su desenvolvimiento armónico y productivo en la sociedad.

Con base en el criterio de equidad, la propuesta se orienta a impulsar las escuelas de educación básica en zonas marginadas, las que deben recibir máxima prioridad, e impulsar las escuelas de las zonas que, dadas sus condiciones, (de organización, disponibilidad de recursos y voluntad) puedan mejorar y/o ampliar el curriculum, utilizar las innovaciones tecnológicas para un mejor desempeño, y colocarse a la vanguardia en el quehacer educativo.

El problema de la eficacia del SEN puede observarse en razón de sus resultados. Usando un símil: ¿que tan útil resulta plantar miles de arboles cuando los que logran crecer y desarrollarse son muy pocos? En este sentido, el problema educativo en México se enfrenta a la grave cuestión de igualdad social y la democracia. Para dar al Estado y su gobierno legitimidad, y con fundamento en los criterios de justicia social, lo necesario es otorgar la prestación de servicios de educación básica para todos los mexicanos. Sin embargo, hoy en día los esfuerzos gubernamentales para alcanzar la equidad continúan centrandose primordialmente al acceso y permanencia, mas no en el aprovechamiento escolar y terminación, tomando en cuenta que lo importante no solo radica en garantizar la cobertura de la demanda, sino en lograr el aprovechamiento escolar. Aún más, cuando esta situación provoca que de el filtro de oportunidades educativas se cierre más rumbo a la educación media y superior.

Por medio de la modernización, se busca que el *Estado educador* (en la educación básica) se consolide y que el gobierno realice, de esta forma, sus actividades en términos de eficacia y eficiencia. Las posibilidades de acercamiento de las voluntades privadas al quehacer educativo, aunque se han impulsado, siguen siendo débiles y no se ha concretizado en un aumento de su participación en la educación. Aunque el proceso de descentralización busca distribuir el poder de decisión hacia los niveles de gobierno, e impulsar la participación de los privados, la efectividad de las acciones de política educativa son las que determinan la fortaleza y contundencia del Estado en el rubro.

La descentralización trajo como proceso una "reapropiación" de las decisiones cruciales de política educativa a nivel nacional, este fenómeno (justificado en la

necesidad de dar a la educación un carácter nacional), le da al gobierno una capacidad de maniobra determinante en el quehacer educativo. En el ámbito del financiamiento, la participación privada en el quehacer educativo no se ha incrementado a más del 5% del presupuesto total ejercida en el rubro por año, y según el PDE, no se prevén incrementos considerables del sector privado al rubro.

Es cierto que paulatinamente se ha incrementado la capacidad instalada del sistema para dar mayor cobertura, sin embargo, el impulso de la escuela pública ha significado un detrimento en el apoyo a la educación que imparten los particulares. Es clara que proporcionar servicios de educación básica no representa hoy en día un atractivo importante para la inversión, cuando son pocos los mexicanos que pueden pagar servicios educativos.

Con las condiciones actuales, insertar a la educación básica al mercado, como la propuesta de Friedman, resulta una acción de política inviable y no factible, ya que casi toda la infraestructura educativa pertenece al gobierno, y se le daría a la sociedad una responsabilidad que no puede cumplir.¹⁶¹ Actualmente, es lógico pensar que (en el caso mexicano), insertar a la escuela en el mercado (esta es, logrando que la escuela (pública o privada) realice sus actividades y preste sus servicios en términos de productividad y competitividad) solo puede lograrse en y a partir de la escuela pública, más que en la privada.

Lograr que la escuela básica pública otorgue los frutos esperados con base en su inserción al mercado, implica orientar el quehacer educativo en términos que el sistema político y la sociedad no podrían (ni permitirían) realizar, ya que implicaría la privatización del servicio, o la sesión generalizada de los servicios educativos a los particulares. Por un lado, se faltaría a la norma constitucional que obliga al Estado prestar los servicios de educación básica, y por otro, el SNTE sería el primero en rechazar la propuesta, dado que por este hecho, se atomizaría la representación gremial, vulnerando sus espacios de poder e influencia.

161 Si en México se instrumentara el sistema de bandas, el Estado no solo estaría obligada a otorgarlas solamente a las que piden educación pública, sino a todas las niñas del país. Esta política haría más accesible (y rentable) la educación que imparten los particulares e incentivaría la participación privada en el rubro. Sin embargo, no puede existir competencia cuando en las zonas rurales, urbana marginadas e indígenas solamente existe una escuela (algunas veces uni o bidocentes) y cuando, como señalamos anteriormente, muy pocos mexicanos pueden pagar servicios de educación. La rectoría del Estado en la Educación básica se refrenda en la nueva LGE, por la que considero que no existe voluntad, en lo referente a las tareas de gobierno y problemas de agenda, para instrumentar políticas de esta naturaleza (privatización de los servicios de educación básica).

Con lo dicho, se requieren políticas educativas (a nivel estatal principalmente) que propicien la competitividad de (y en) la escuela pública. La evidencia encontrada señala (como lo demuestran algunos resultados en los exámenes de admisión al bachillerato), que la educación básica que imparten los particulares no es considerablemente superior en calidad ni en aprovechamiento a la pública.

La equidad no significa dar lo mismo a todos, significa dar más a los que están en condiciones de desventaja. Sin embargo, por esta reflexión, no es justificable detener o rezagar a las escuelas que puedan, dada su organización y la participación de los padres y la sociedad, mejorar sus servicios. La inserción de la educación pública básica bajo esquemas de productividad y competitividad es, a mi juicio, la única forma de mejorar los resultados de la enseñanza.

El Partido Acción Nacional expone que es necesario descentralizar la educación y que la organización estatal educativa sea la base del SEN, para la cual "...el gobierno Federal, a través de la SEP se reservará las funciones mínimas de unificación de criterios, contenidos básicos y estrategias de carácter nacional, respetando las propuestas regionales."¹⁶² Para lograrlo, propone crear un Consejo Federal de Educación que unifiquen criterios, definan prioridades, fijen criterios y normas transexenales y que impulse las áreas del conocimiento para promoverlas. Con estos acuerdos, la política educativa que propone el PAN se orientan a canalizar y hacer efectiva el llamada "federalismo educativo". Asimismo, propone acotar el sindicalismo "en áreas y funciones que no le correspondan."

Las soluciones de política pública se centran a mi juicio en generar políticas educativas de estímulos y de incentivos.

Los incentivos para mejorar la calidad de los servicios deben aplicarse en las instancias mismas de origen (las escuelas), y de esta forma, generar mecanismos para promover la productividad del magisterio, incrementar las capacidades de los directivos escolares, y acercar de esta forma los esfuerzos e intereses de la escuela y la comunidad.

El acercamiento más considerable en este sentido, ha sido la política del Programa de la Carrera Magisterial (PCM). Los estímulos desarrollados se han enfocado a mejorar el desempeño del magisterio, pero no se han obtenido aún los frutos esperados de ella (tanto para el propio magisterio como para la sociedad en su conjunto). Los estímulos deben incrementarse en el magisterio, extenderse a los alumnos, a la comunidad escolar y a los directivos escolares.

¹⁶² op. cit. Esteban, Sergio, pag. 201.

Los principales cuestionamientos surgidos de estas reflexiones son, como plantea Friedman: ¿Cómo insertar a la educación básica pública bajo esquemas de competitividad y productividad, cuando los beneficiarios (alumnos y padres) no pagan (al menos directamente) la prestación de los servicios educativos y cuando la mayor parte de las instalaciones, recursos y capacidades son poestad gubernamental?

Así también: ¿Cómo lograr que los actores directos del quehacer educativo (directores, maestros, supervisores), mejoren los resultados del sistema cuando el proceso educativo se encuentra, como ya vimos, dependientemente involucrado con condiciones externas a la escuela, frenando los intentos de mejorar los resultados del sistema? En última instancia ¿Cómo otorgar una educación de calidad cuando los beneficiarios de los servicios educativos se encuentran muchas veces en condiciones de pobreza?

El papel del gobierno y del alcance de las políticas públicas están seriamente limitados. "Existen muchas razones para minimizar nuestro entusiasmo por el análisis de políticas, algunos de los cuales son ilustrados en la batalla sobre la política educativa... Los límites del poder gubernamental, el desacuerdo sobre el problema, la subjetividad en su interpretación, las limitaciones en el diseño de la investigación social, y la complejidad del comportamiento humano ¹⁶³ son, a juicio de Dye, frenos importantes en el análisis de políticas (educativas) para otorgar una solución a los problemas públicos.

Así también, los límites de las políticas públicas son determinados, entre otras, por las siguientes consideraciones: algunos problemas públicos son irresolubles, dada la forma en como son definidos; las expectativas rebasan algunas veces la capacidad de los gobiernos; las políticas pueden resolver problemas para uno o varios grupos y crear otros nuevos en otros grupos; los problemas sociales tienen múltiples causas, lo que hace que una política específica no pueda resolver el problema.

De la misma manera, dada la capacidad de gobierno en la materia ¿puede verse como algo alcanzable la generalización de la educación básica? Sin duda, es evidente que este proceso requiere continuidad (y tenacidad) para lograrlo. Debido a la constitución del problema, así como a los elementos y problemas que **generan distorsión** para que el SEN logre sus objetivos, es necesario señalar que **las acciones de políticas** deben considerar la diferencia. Las acciones que busquen

¹⁶³ op. cit. Dye, T. pags. 15-17. (trad. libre).

solucionar todo con un mismo esquema son antidemocráticos, que estarán, dentro de las relaciones gobierno-sociedad, inevitablemente condenadas al fracaso. Dado los diversos y diferenciados elementos que fomentan o propician la deserción, reprobación y bajo aprovechamiento, lo necesario (y conveniente) es diagnosticar su condición en el lugar donde estas se dan, con el fin de apuntar al blanco correcto. La generación e instrumentación de políticas diferenciadas y acordes con una realidad concreta, así como a la democratización de las decisiones son elementos fundamentales para encauzar el modelo educativo.

Las políticas en su hechura e instrumentación deben considerar estos elementos para que puedan a su vez detonar la configuración social deseada. Esto debe ser cuidadosamente ponderado al corto, mediano y largo plazo. Las "urgencias" de políticas, ya sean de tipo operativo o político, más que buscar solucionar las causas que generan los problemas, tienden a paliar los efectos de las mismas. La política de modernización educativa emprendida en el sexenio anterior, a vislumbrado ambas dimensiones de respuesta, sin embargo, los efectos que las mismas generarán en un futuro próximo tienden a diluirse en la solución de efectos generados por las causas (de tipo estructural).

Vista como elemento de poder, la política de modernización educativa se orientó mayormente a la "solución" de este tipo de problemas. El elemento fundamental que a mi juicio, debe buscar la actual política educativa, es consolidar las acciones generadas con la modernización con el fin de darle mayor continuidad al proyecto educativo.

Una respuesta tentativa radica en otorgar mayor cantidad de recursos financieros a cada escuela en razón de sus resultados observados, (como el caso del Sistema Educativo brasileño) esto es, en razón de cantidad de egresados, y de la calidad de la educación de los mismos, que se reflejen en mayores percepciones al magisterio y mejores materiales e infraestructura educativa. Esta respuesta implica, lógicamente, una movilización de recursos e instrumentación de políticas que por su complejidad y costo, resultan poco atractivas.

Lógicamente, este tipo de políticas podrían generar un efecto perverso en perjuicio de la equidad educativa, desde el momento en que las condiciones para generar mayores niveles de calidad depende mucho del nivel socioeconómico del educando, de su entorno social y cultural. Dar más a los que más pueden entregar, puede verse como una acción de justicia, mas no puede verse como una acción de equidad.

Como contraparte, otra solución radicaría en apoyar con todos los recursos disponibles a las escuelas con bajo rendimiento, con niveles considerables de

deserción, reprobación, manifestadas en los coeficientes de transición (como es el caso del Sistema educativa chilena). Estas acciones servirían para mejorar los servicios educativos en las escuelas con baja desempeño, y mejoraría las expectativas de crecimiento matricular y relevancia de la enseñanza.

Este tipo de políticas se dejan ver en gran parte del PDE en la educación Básica. Localizar los problemas específicos y buscar solucionarlos con recursos, mecanismos de actualización y capacitación, así como con medidas de simplificación administrativa instrumentadas a nivel local. Estas acciones se encuentran a favor de la equidad, sin embargo, el énfasis en el desarrollo de este tipo de escuelas se volcaría en detrimento del apoyo a las escuelas con posibilidades de realizar sus labores en términos de productividad y excelencia.

Otra respuesta radica en instrumentar la política de bonos de educación, pero bajo un criterio selectivo y regional, en donde los mismos solo sean otorgados donde existen condiciones para generar un proceso de competitividad, (condiciones de desarrollo económico y bienestar social similares). Lógicamente, esta política de bonos no contemplaría las zonas rezagadas en educación, y donde su otorgamiento se realice solamente para quien las solicite.

Esta política solo tendría un impacto benéfico en la escuela pública urbana, y donde los alumnos gocen de un nivel socioeconómico pertinente y viable para hacer que dicha política otorgue niveles esperados de productividad y relevancia.

La instrumentación de políticas de becas (de alimentación y transporte) pueden tener un efecto favorable en la población y regiones con elevados niveles de deserción. Éstas llegarían al niño a la escuela, y permitirían disminuir la brecha que existe para lograr la generalización de la educación básica. Sin embargo, el desarrollo de este tipo de políticas debe tomar en cuenta un sinnúmero de variables para hacerla en su instrumentación efectiva, y que su impacto sea favorable para la población objetivo.

Dado el costo que representan las mismas, se requiere racionalizar su cobertura y cantidad para hacerla un mecanismo viable y efectivo. Los consejos escolares que se busca generalizar para este sexenio, deberán jugar un papel central en la asignación de becas, para democratizar las decisiones de políticas en beneficio de los alumnos, con el fin de impulsar la equidad y generar en los alumnos estímulos para su obtención, tomando como base su desempeño en el aula, así como en las condiciones socioeconómicas de los padres (este tipo de políticas las instrumentó el PRONASOL en el sexenio pasado).

Varias opciones de política pueden pensarse para obtener una configuración social deseada. La orientación del modelo educativo, supone la intensificación de las acciones en materia educativa, así como mejorar el funcionamiento del sistema, ante lo cual, se requiere determinar qué es lo que se espera de la educación básica.¹⁶⁴ Para este punto, es necesario decir que existe desacuerdo en la sociedad, así como en los grupos y actores del quehacer educativo, sobre lo que se espera del proceso educativo y de la educación en general. En este sentido, la restricción manifestada en el desacuerdo sobre las definiciones del problema y la determinación de las expectativas se hace patente.

Con esta orientación de política educativa, lo congruente radica en apoyar las acciones tendientes a propiciar la productividad de los directivos, supervisores y del magisterio, para lo cual, las acciones en la materia contempladas en el PDE deben continuarse, como son los siguientes:

- Revitalizar el PCM para que pueda consolidar sus acciones, promoviendo paulatinamente a más mentores.
- Incrementar y mejorar los programas de actualización y capacitación magisterial (como lo son el PNAPM y otros) y de los educadores comunitarios, (para el caso de la educación no formal y no escolarizada), con el fin de fortalecer sus capacidades formativas y técnicas, y darles con esto más herramientas para el proceso educativo.
- Apoyar los servicios de docencia con todas las capacidades técnicas, administrativas y humanas posibles, para mejorar los resultados del proceso educativo. El papel de los medios electrónicos es punto básico en esta estrategia de apoyo.

¹⁶⁴ Los valores educativos, es decir, la relevancia e impacto que tiene la educación, es un tema analizado por Muñoz García, en un documento que aborda la importancia valorativa que tiene la educación en nuestro país. Agrupa las respuestas del estudio de campo realizado en 3 dimensiones: A) utilidad en el mercado laboral; b) como medio para la obtención de satisfactores; y c) respecto al funcionamiento del SEN. (pag. 162) donde concluye que (para fines de los 80's) existía un cierto alejamiento de los valores históricos acerca del papel de la educación. (en sus tres dimensiones), una baja credibilidad de las funciones sociales e individuales de la escolaridad, malestar con respecto a la operación del sistema escolar (y por consiguiente, de la política educativa) y por otro lado, un perfil tendiente a la renovación de las expectativas de cambio social y personal fijadas en el logro de una alta escolaridad. ...el valor de la educación no es homogéneo... las diferencias se dan (primordialmente) a partir de la escolaridad de las personas. ref. en Muñoz García, Humberto: *Los Valores Educativos de México*. en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 154, 5a época, oct. dic. 1993. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. División de Estudios de Posgrado. pags. 159-184.

- Incrementar y mejorar sustancialmente los servicios de educación no formal por medio de los educadores comunitarios.

Asimismo, las propuestas presentadas por niveles educativos son:

- Consolidar los servicios de atención en educación preescolar (4-6 años) e Inicial (45 días-4 años). Existe evidencia empírica para afirmar que estos niveles educativos son determinantes para mejorar el desempeño del educando en la primaria y la secundaria, aunado a que, apoya en el combate a los problemas que enfrenta la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La educación Inicial no formal, por medio de cursos comunitarios dirigidos principalmente a las madres, pretende mejorar las condiciones sanitarias del niño y su familia, así como ejercer procesos de estimulación temprana, con esto se busca educar a la madre para que ella a su vez eduque a sus hijos. La educación preescolar tiene un peso muy importante en la socialización del educando, así como prepara al niño para los niveles posteriores. Estos niveles educativos no son obligatorios en su impartición para el Estado, lo que hace que no sea una presión para el sistema su atención.
- En primaria, se propone consolidar la infraestructura, mejorar los materiales educativos e introducir contenidos para mejorar su relevancia, en relación con su entorno económico y social. Intensificar las acciones en la educación primaria para adultos, y adecuar los contenidos a las necesidades de la población de más de 15 años que demanda este servicio.
- En secundaria, instrumentar acciones para hacer que este nivel educativo sea el más orientado a las necesidades del mercado en el cual se encuentra. Regionalizar los contenidos educativos para fortalecer la relevancia de la enseñanza secundaria, y promover de esta forma el desarrollo regional y comunitario.

- Incrementar y mejorar sustancialmente los servicios de educación no formal por medio de los educadores comunitarios.

Asimismo, las propuestas presentadas por niveles educativos son:

- Consolidar los servicios de atención en educación preescolar (4-6 años) e Inicial (45 días-4 años). Existe evidencia empírica para afirmar que estos niveles educativos son determinantes para mejorar el desempeño del educando en la primaria y la secundaria, aunado a que, apoya en el combate a los problemas que enfrenta la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La educación inicial no formal, por medio de cursos comunitarios dirigidos principalmente a las madres, pretende mejorar las condiciones sanitarias del niño y su familia, así como ejercer procesos de estimulación temprana, con esto se busca educar a la madre para que ella a su vez eduque a sus hijos. La educación preescolar tiene un peso muy importante en la socialización del educando, así como prepara al niño para los niveles posteriores. Estos niveles educativos no son obligatorios en su impartición para el Estado, lo que hace que no sea una presión para el sistema su atención.
- En primaria, se propone consolidar la infraestructura, mejorar los materiales educativos e introducir contenidos para mejorar su relevancia, en relación con su entorno económico y social. Intensificar las acciones en la educación primaria para adultos, y adecuar los contenidos a las necesidades de la población de más de 15 años que demanda este servicio.
- En secundaria, instrumentar acciones para hacer que este nivel educativo sea el más orientado a las necesidades del mercado en el cual se encuentra. Regionalizar los contenidos educativos para fortalecer la relevancia de la enseñanza secundaria, y promover de esta forma el desarrollo regional y comunitario.

4.2. Estructuración de la propuesta

El punto de partida para la estructuración de la propuesta se centra en modelos horizontales de diseño de políticas para la solución de problemas educativos. El papel que juegan los consejos escolares y municipales de participación social es central.

En el apartado anterior, se señala la necesidad de modificar el esquema de relaciones predominantes en torno a la educación básica. Modelos de ataque y solución a los problemas escolares y no escolares para mejorar los resultados de la educación deben partir de las zonas en las cuales se generan, atendiendo a las condiciones particulares que les dan origen, así como buscar su solución en el lugar mismo en donde se presentan.

Otro elemento sustantivo en la estructuración de la propuesta, se centra en los problemas institucionales que limitan la integralidad y coherencia de las acciones gubernamentales en materia de educación, vivienda, seguridad social y empleo. Resulta claro señalar que estos problemas, interconectados, tornadizos, considerados *messes* resultan ser un todo cualitativamente mayor al conjunto de sus partes.

Las acciones propuestas para incrementar la participación y compromiso de la sociedad en el quehacer educativo son las siguientes:

- Consolidar la creación y funcionamiento de los consejos escolares y municipales de participación social en la educación, impulsados con la firma del ANMEB.

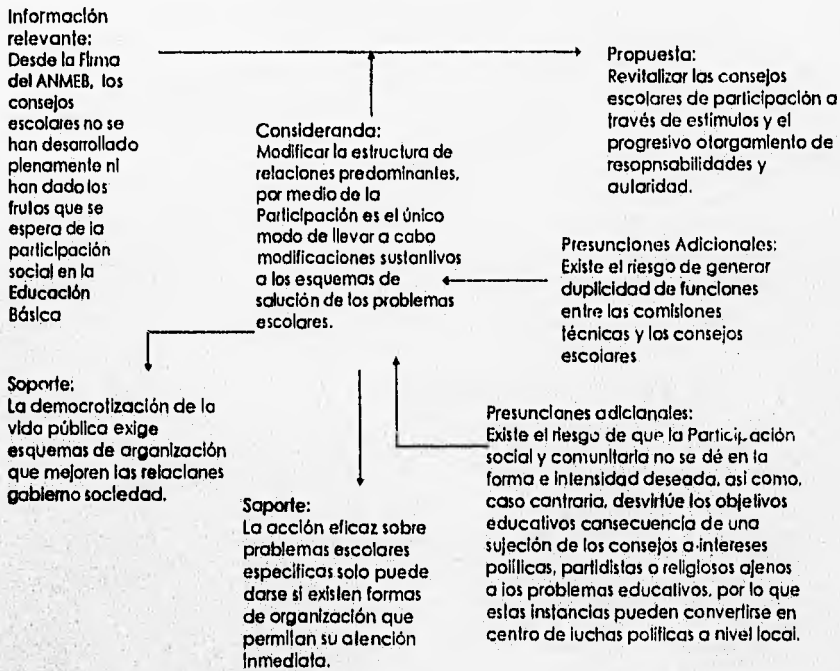
Para el caso mexicano, es difícil pensar que la participación social pueda darse en forma espontánea. Ruzga Barba¹⁴ considera que es necesario inducirla e ir legando progresivamente el control de los programas a la comunidad. Los elementos que considera debe contar la participación son: Activa, consiente, deliberada, organizada, eficiente, decisiva e intensiva.

Esto es, si la participación debe ser en principio inducida, debe tenerse en cuenta que los estímulos generados o pensados para tal inducción debe tener como base el beneficio social esperado, tanto para los educandos como para el propio

¹⁴Ruzga Barba Antonio: *Estado, seguridad social y marginalidad*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social CISS. Serie. Estudios. 1a. Ed. México. D.F. 1994. pag. 128.

consejo. Por esta razón, considero que un elemento fundamental para vitalizar los consejos, es el progresivo otorgamiento decisonal sobre los programas que se desarrollan para mejorar la educación. Sin embargo, esta ampliación de funciones, responsabilidades y autoridad debe tomar en cuenta, como elemento principal, la capacidad demostrada del mismo, la cual, basada en la capacidad de organización fundamentalmente permita definir el ámbito de acción y peso decisonal de cada consejo escolar en particular. En este sentido, la competitividad de la escuela pública se centrará en el desempeño mostrado y el impacto que pueda generar la participación organizada en los consejos.

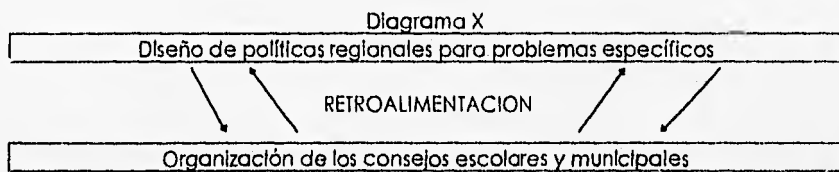
Diagrama IX
ESQUEMA DE ARGUMENTACIÓN PARA REVITALIZAR LAS CONSEJAS ESCOLARES



De esta manera, puede pensarse que serán los problemas educativos de cada comunidad el centro de discusión, estudio y esquema de acción por parte de los miembros de los consejos escolares, tales como condiciones mobiliarias e inmobiliarias y materiales didácticos), así como la atención a los programas estatales par mejora el desempeño del educanda y evitar la deserción y reprobación.

- * Diseño de políticas regionales para atacar problemas educativos específicos.

Como parte de la propuesta, la formulación de políticas (estatales y regionales) para atacar problemas educativos específicos, permite generar esquemas de solución concretas sobre problemas que a diferentes zonas y grupos enfrentan. El papel de las SEPEs en el diseño es central, así como el de los consejos estatales de Participación social.



Paralelamente, esto permitirá la adecuada asignación de recursos, para crear infraestructura educativa en coordinación con el CAPFCE, mantener y conservar la infraestructura existente, así como detectar problemas concretos, tales como:

- Población escolar de padres migrantes
- Insuficiencia de atención a la demanda de servicios educativos (de preescolar, primaria y/o secundaria)
- Entorno productivo y de servicios que posibilite incrementar la relevancia de la educación (secundaria, principalmente, general y técnica), para impulsar el desarrollo comunitario y regional.
- Grados de marginalidad de las comunidades, que permitan ponderar la ayuda y estímulos para disminuir, principalmente, la deserción, la reprobación y el bajo aprovechamiento escolar. (becas alimenticias y de transportación, desayunos escolares, etc.) Así como en su caso, detectar y diagnosticar la cobertura y condiciones de los servicios de salud en la región.

La funcionalidad y factibilidad de estas políticas está determinada en primera instancia por la capacidad de coordinación de los niveles de gobierno, la organización y efectividad de las consejas escalares, así como de la respuesta que de ellas se tenga para incrementar el potencial de la infraestructura educativa existente.

Los programas compensatorios como el PARE, PAREB, PRODEI, entre otros, son esfuerzos encomiables que se orientan en este sentido, por medio de la capacitación de instructores y educadores comunitarios, y no solo se limitan al aspecto educativo, sino que buscan mejorar también las condiciones sanitarias y hábitos alimenticios de acuerdo con las condiciones económicas y del entorno de origen.

CONCLUSIONES

La globalización como fenómeno ha impactado seriamente las estructuras económicas y sociales. Con esto, y debido a que los problemas públicos que demandan solución están estrechamente relacionadas (tanto en dicho proceso como entre ellas mismas), es necesario conocer los puntos importantes que indiquen el contexto para determinar los imperativos que rigen la orientación de la educación básica y las formas en cómo el gobierno en conjunción con la sociedad buscan atender el asunto-problema de la educación en México.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema en nuestro país son clara señal de que es necesario generar mecanismos integrales de acción colectiva que permitan abatir rezagos. En este sentido, se concluye que la educación como asunto (tanto de gobierno como de sociedad) resulta un punto central para posibilitar el incremento de las potencialidades individuales y realizar acciones que sobre bases sólidas (es decir, recursos humanos suficientes y capaces para responder o los requerimientos del aparato productivo y de servicios) se orienten al desarrollo nacional.

Para el gobierno los cambios generados por este proceso se han traducido en acciones que buscan incrementar su capacidad efectiva de respuesta. Por esta causa la modernización del Sistema de Educación Básica y Normal (que no "modernización educativa") se orientó a consolidar la eficacia y mejorar la eficiencia del aparato administrativo encargado de proporcionar los servicios de educación pública a la población.

En este sentido, la necesaria redefinición del concepto "básico" en la educación es un punto central de la política educativa de la modernización, considerando a la educación básica no como un mínimo de conocimientos que deben adquirirse, sino como una formación que permita al individuo su desenvolvimiento en la sociedad y aprender conocimientos con grados cada vez más elevados de complejidad e interdependencia, como elemento característico de los nuevos requerimientos de esta época caracterizada por el desarrollo científico y tecnológica.

Este punto se refuerza con el hecho de que las nuevas tecnologías permiten una mayor difusión y cobertura en lo referente a la transmisión de información, la que

posibilita, al menos potencialmente la realización de acciones individuales tendientes a la "autoformación."

Asimismo, y bajo el contexto globalizador, se plantea la necesidad fundada bajo la razón de Estado de fortalecer la orientación educativa que se encamina a generar en el individuo una conciencia nacional y nacionalista, como ideales esenciales de la orientación política de la educación, que genere y fortalezca un sentido de pertenencia.

Dicha necesidad tiene su fundamento en que para el gobierno, inculcar en el individuo un sentido de pertenencia e identidad en su seno, por medio de la vinculación e identificación del individuo con su nación, permite al Estado fundamentar su razón de ser en relación con un conjunto humano identificado social y culturalmente con la nación.

Con el proceso de globalización, la pérdida de identidad producida en la medida en que los intercambios culturales económicos y sociales son cada vez más intensos y diversos representa un riesgo importante digno de considerar, y en este caso, de enfrentar. No es casual que en la población exista un sentimiento renovado de nacionalismo, ya que responde a aspectos psicosociales que caracterizan la identificación del individuo con su cultura, lengua, religión, costumbres, etc.

El proceso de modernización del Sistema de Educación Básica y Normal emprendido en el sexenio salinista no ha sido acompañado por un proceso de "modernización Educativa", y se enfatiza la diferencia en ambos conceptos el sentido de que las políticas instrumentadas para mejorar el desempeño del Sistema no han impactado en la medida esperada al proceso educativo que se realiza en la escuela. Es necesario indicar que las reformas curriculares que con en ANMEB se ha llevado al cabo, no han detonado reformas sustantivas que permitan pensar en un nuevo modelo o patrón de acción colectiva encaminada a ofrecer educación pública. La educación básica pública que se imparte en México sigue teniendo como vigentes los principios rectores que la han definido y caracterizado desde la llamada "educación nacional y democrática" de 1946, esto sin tomar en cuenta la diversificación en las modalidades de oferta educativa que ha caracterizado al SEN en las últimas décadas, efecto obtenido más por la necesidad de ampliar cobertura que por modificar un modelo educativo. El ámbito de acción de los diversos actores del quehacer educativo se ha amplificado (al menos formalmente) con la firma del ANMEB, y el proceso de atracción de las potencialidades de la sociedad en el quehacer educativo no ha sido acompañada de una respuesta sino satisfactoria si importante, al menos con la forma e intensidad esperada.

Partir del supuesto de que las reformas al Sistema Educativo otorgaría por sí mismas cambios en los niveles de aprovechamiento escolar, disminución de la deserción y mejoramiento de la calidad manifestada en el proceso enseñanza aprendizaje, no puede verse como una relación estricta de dependencia. Es verdad que los problemas derivados del centralismo, burocratización y gigantismo de la SEP, así como las relaciones de ésta con el SNTE y sus intereses fueron elementos sustantivos para explicar la atrofía e ineficiencia de la SEP. Sin embargo, la modernización del SEN como proceso, rebasa el ámbito de lo puramente educativo para entenderla como un proceso integral, no solo es necesario realizar acciones en la materia, sino coordinar esfuerzos entre sectores, dependencias y la sociedad para atacar problemas interrelacionados, tales como la marginación, el desempleo, la pobreza y la insalubridad.

Al estudiar la modernización del SEN en términos de acciones de gobierno, se busca definir el proyecto que en materia educativa sostuvo la anterior administración y que presenta muchos rasgos de continuidad en la presente, concluyendo que, el asunto de agenda denominado *educación básica* sigue siendo un asunto de prioridad nacional. Con la modernización del SEN se busca obtener mejores resultados en materia de cobertura y calidad. La dispersión poblacional (y la marginación que provoca) como elemento limitante de las acciones educativas, es un factor decisivo para comprender la todavía existencia del rezago (principalmente en lo referente al analfabetismo), así como las variables que señalan la persistencia de individuos que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Si bien la Modernización a los sistemas de Educación Básica y Normal realizados mediante la firma del ANMEB lograron la descentralización de estos niveles educativos a los estados, realizaron acciones tendientes a contribuir un mejor desempeño de los docentes, y generaron mecanismos para fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo, los problemas presentados en la instrumentación de las políticas (descentralizadoras y realizadas con el Programa de la Carrera Magisterial) no dieron los frutos esperados. El PCM no ha sido un elemento clave para reestablecer el poder adquisitivo del magisterio, de por sí ya deteriorado con las políticas de ajuste económico, fenómeno que por supuesto no ha sido exclusivo del sector educativo.

Por otra parte, los consejos escolares que con su creación en los municipios y escuelas buscan mejorar los intercambios entre la escuela y la comunidad (relacionados con beneficios recíprocos, actividades que puedan realizar conjuntamente en beneficio de ambos), tienen funciones muy limitadas además de que muchos de ellos no han sido ni siquiera creados.

La erección de los Centros de Maestros en nuestro país pueden ser acciones que incrementen e incentiven el potencial del magisterio, funcionando como espacio de desarrollo profesional. Ante esto, también es necesario conocer dónde los erigirán, si se rige esta decisión por el criterio de beneficio político o simplemente porque, dada una decisión consensada, se escoge su lugar de erección.

Los puntos que pueden caracterizar la modernización del SEN con el ANMEB, puntos que también caracterizan la orientación de gobierno en el ámbito educativo son:

- El ANMEB fué resultado, al menos formalmente, del consenso y participación de los grupos interesados en el quehacer educativo.
- Con el ANMEB, se buscó realizar acciones que sin un proceso de negociación se hubiesen planteado como inviables (de acuerdo con la experiencia previa de la SEP en materia de descentralización, reformas curriculares e Incentivos al magisterio).
- Existe concordancia con las líneas de políticas encaminadas a la modernización del SEN y las líneas de políticas (económicas) que buscan incrementar la productividad, por la importancia económica que la educación como proceso fomenta en la economía (educación vista como mercancía).
- Elevar a rango obligatorio el nivel secundaria tiene una importancia política y económica central. Compatibilizar los años de estudio básicas y obligatorias con nuestros socios comerciales más importantes es clara señal de que para el gobierno, es imperativa elevar el nivel promedio de estudios de la población, así como diversificar las formas de ofrecer educación básica y obligatoria.
- La puesta en vigor de la nueva Ley General de Educación es una señal evidente de que se necesitó ajustar el marco jurídica en el ámbito educativo a la modernización.

Con lo dicho, podemos también concluir que el proyecto de educación visualizado por el gobierno, una educación que busca consolidar y reproducir la identidad nacional, útil y relevante para la vida política, económica y social, ha sido el criterio rector que buscaron instrumentar organizativamente una nueva forma de ofrecer educación, atrayendo los esfuerzos de la sociedad y consolidar así la efectividad de las políticas para consolidar al Estado mexicano.

Las propuestas presentadas (promover la consolidación de los consejos Escolares y municipales de educación, así como instrumentar acciones encaminadas a generar un sistema de información sobre las condiciones y problemas que enfrentan las escuelas, utilizando como medio idóneo los consejos escolares, son acciones que

pueden otorgar información relevante para generar diagnósticos correctos, e identificar espacio temporalmente los problemas que enfrenta cada centro educativo, para que de esta forma exista un proceso continuo de retroalimentación que permita instrumentar acciones certeras para la atención a los mismos.

Las estrategias y prioridades orientadas a definir criterios generales y la currícula, así como los planes y programas del sistema en su conjunto es una tarea reservada al gobierno federal. Con la federalización de la educación básica (es decir, con la reorganización del Sistema educativo), a la par de que existió un proceso de descargo en las funciones sustantivas del sistema del gobierno federal al de los estados, se generó un proceso de "reapropiación" y legitimación que faculta al gobierno federal a controlar la orientación de la educación básica. No es por demás comprender que esta función (políticamente estratégica) no puede ser tomada a la ligera. El gobierno federal debe permitir el incremento en espacio y tiempo en horas de escuela en los contenidos regionales en la Educación Básica, debido a que es necesario diversificar la currícula a necesidades y contextos propios de la sociedad mexicana. Como puede también observarse, el principio de la equidad en la educación básica fué reafirmado con la promulgación de la Ley General de Educación, así como la identificación de las acciones y programas compensatorios realizados para abatir el rezago educativo.

Incrementar el peso decisional en los consejos escolares, visto como propuesta, se fundamenta en el hecho de que son éstos mismos consejos los que conocen los problemas que enfrenta su escuela, y también los que representan a la sociedad, y cuentan con ello con un elemento de legitimidad y compromiso. Democratizar las decisiones de política educativa en nuestro país a través de la creación, consolidación y buen funcionamiento de los consejos escolares, puede resultar en mejores formas de organización para enfrentar los problemas escolares, y fomentar una mejor vinculación de la escuela con la sociedad. No es por demás pensar también que su mal funcionamiento, o la sujeción de los consejos escolares a intereses ajenos al proceso educativo pueden traer consecuencias lamentables al mismo. Por ello, se requiere separar orgánica y procedimentalmente a los consejos escolares de los técnicos, para no duplicar funciones y diseminar responsabilidades.

Modificar el statu quo, esto es, incorporar las voluntades y esfuerzos de la colectividad es sin duda un proceso complejo y difícil. Sin embargo, considero que la sociedad mexicana puede responder a ello con buenos resultados, siempre y cuando las acciones de gobierno en el ámbito educativo consideren ante todo las necesidades sociales como los problemas que fundamenten por sobre todo su quehacer y su razón de ser.

Ensayo Bibliográfico

El propósito del presente ensayo es doble. Por un lado busca describir la orientación y ajustes que el objeto de estudio sufrió a través de la bibliografía consultada, y por otro, determinar el peso e influencia de las fuentes en el desarrollo del mismo.

En un tema tan vasto como lo es el de la educación, encontré un sinnúmero de bibliografía que aborda el objeto desde diferentes ópticas, con diversos esquemas y metodologías, asumiendo la problemática con base en diversos contextos.

La necesidad de comprender los criterios para determinar la problemática de los sistemas educativos, fué una parte consultada y muy bien descrita en el libro *Eficiencia, eficacia, relevancia, equidad e impacto de la educación básica en la perspectiva del financiamiento* (Vielle 1978), documento de Investigación que busca describir los criterios principales para abordar la actividad gubernamental en el ramo. Esta lectura me fué útil sobremanera para clarificar conceptos, así como para realizar la lectura de los demás documentos descriptivos y teóricos consultados con una visión crítica.

Para abordar los problemas del Sistema Educativo Nacional, *La Catástrofe Silenciosa* (Guevara, comp. 1989) resultó ser una lectura clave en el estudio, debido a que analiza (hasta 1988) con claridad de conceptos y con evidencia empírica la situación que guardaba la educación básica. Cabe señalar que dicho estudio fué realizado con la colaboración de notables investigadores y especialistas (Cantú Rosas, Rolando Cordera, Pablo Latapí, entre otros). Los elementos que en el documento se consideran causantes de la crisis del sistema educativo continúan siendo vigentes, y sus conclusiones sirvieron como apoyo para consolidar la visión del asunto-problema de la educación básica en México descrito en el presente estudio de tesis.

Con el propósito de llevar la investigación bajo la visión y enfoque metodológico de política pública, se requirió en un primer momento la consulta de bibliografía general de la materia. Las antologías de política pública (*El estudio, La Hechura y La implementación de las políticas públicas*), así como *Problemas Públicos y*

Agenda de Gobierno (Aguilar Villanueva) fueron fuentes de gran valor para comprender el fenómeno educativo visto desde la perspectiva de política pública, y para determinar las limitantes (tanto metodológicas como teóricas) del análisis de políticas. Sin embargo, la orientación del estudio también requirió consulta bibliográfica relacionada específicamente con el análisis de políticas.

Public Policy Analysis (Dunn, William, 1994) considero que es el documento "base" de la metodología utilizada en el estudio de tesis, debido a que la comprensión del proceso del análisis de políticas se tomó de la misma fuente y de replanteamientos realizados por el Dr. León y Ramírez al esquema general de proceso en el política analysis. Para explicar el proceso de conformación de la agenda se consultó *Public policy making* (Anderson) apoyándose en la bibliografía citada de Aguilar Villanueva.

Para comprender la utilización de los modelos para el análisis el libro *Understanding Public Policy* (Dye, Thomas.) resultó de gran utilidad aunque, no fué, (como el caso de la bibliografía arriba señalada) fuente de peso para el estudio.

Tomando en cuenta las limitaciones que sobre el acceso y existencia de información en el ámbito descriptivo sufrió el proceso de investigación con respecto a las políticas de modernización (educativa) 1988-1994, dos documentos de consulta y reflexión fueron claves a la par de los documentos oficiales e Informes de Labores de la SEP. *La Educación pública frente a las nuevas realidades* (de Esteban Moctezuma Barragán, en ese entonces subsecretario de Planeación Educativa) y la tesis profesional en Administración Pública del Colegio de México: *Formulación de políticas: La modernización del Sistema de Educación Básica en México* (García-Junco Machado 1994) sirvieron como base para ligar y comprender las acciones y sus propósitos para la consecución de la llamada modernización educativa.

Asimismo, cabe señalar que el estudio antes señalado me permitió comprender y redimensionar el objeto de estudio, en la medida en que aborda la política de modernización de la educación básica bajo el modelo de proceso (policy-making process) Cabe señalar que para el desarrollo de la presente investigación, este fué el único documento que aborda la modernización de la educación básica desde la perspectiva de política pública. Gran parte de las observaciones en este sentido son tomadas y confirmadas con su base.

Con el fin de dar sustento teórico a las argumentaciones del estudio, varios trabajos fueron útiles, a saber: *Equidad en una sociedad desigual; reto de la*

modernización educativa [Suárez Zozaya 1993] ensayo publicado en La Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales que me permitió consolidar el concepto de educación básica como sustento para el desarrollo, así como el posible y latente papel que juega sus aspectos claves, ubicando el actual papel de la educación básica en el contexto de las nuevas relaciones goberna-sociedad en la perspectiva de los estados neoliberales. *Educación Básica: Reforma como un proceso integral* (CINVESTAV-IPN) me permitió clarificar los alcances reales y posibles que tiene un proceso educativo en la sociedad, y suscribirlo como un elemento más (de muchos) que deben atacarse para lograr la configuración social deseada. Una situación similar ocurrió con el artículo *Problemas y retos de la Educación Básica en México*, (S. Schmelkes en *Cambio Estructural y modernización Educativa*, Sierra, T. de. comp.). En mucho, es revaluable la idea de que la educación como fenómeno, pueda curar todos los males sociales, económicos y políticos. Es necesario reconocer en este punto que esta idea fué la que (en un principio) me orientó en el inicio de la presente investigación, más como una postura basada en una convicción que como una verdad sustentada.

Buscar comprender el papel que tiene actualmente la educación básica en los estados modernos fué una empresa que se realizó con base en la lectura de dos documentos: *Education and Economy in a Changing society* (OECD, 1989) y *Comparative Public Policy* (Heldenhelmer y Hecl) los cuales analizan el papel que puede jugar la educación (básica) para el mejoramiento de las condiciones sociales y en el desempeño de la economía. El documento de Heldenheimer se orienta más al estudio comparativo de los sistemas educativos de Norteamérica, Europa y Japón, haciendo especial énfasis en las diferencias que los caracterizan y de los grupos de poder e influencia que constituyen los mismos, mientras el de documento de la OCDE otorga las bases para comprender el papel que la educación (básica) juega para el mejoramiento en el desempeño del aparato productivo de las sociedades industrializadas.

Como puede observarse en el Capítulo 2, la información cuantitativa del diagnóstico fué tomada casi en su totalidad de fuentes oficiales. (Indicadores Educativos 1988-1994, Anexos de los Informes de Gobierno 1989-1994) así como del programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

La bibliografía relacionada con la actividad y posturas del SNTE, son Cuadernos de Trabajo que se realizaron con motivo del Congreso Sindical realizado en 1994, una vez "consolidada" la modernización educativa (con la firma del ANMEB, las reformas al artículo tercero constitucional y la promulgación de la nueva Ley de Educación), y resultaron ser de gran utilidad para inferir posturas, asumir puntos de

vista del Sindicato y reforzar argumentaciones sobre los problemas y sus posibles soluciones al Sistema Educativo Nacional.

El primer acercamiento a una delimitación tentativa del estudio se relacionó con la importancia de esquemas de políticas orientadas al mejoramiento de los resultados del SEN, donde no solo las acciones en materia educativa son motivo del mismo, sino aquellas que se orientan al mejoramiento de las condiciones de vida del individuo. El problema de la integralidad en el diseño, hechura e instrumentación de políticas es, a mi juicio, la gran lección que me dejó la realización de la presente tesis.

La bibliografía consultada sobre el análisis de políticas permitió (por medio del uso de modelos) señalar los puntos importantes de las políticas educativas objeto de estudio. Empero, consiente estoy de las serlas limitaciones del mismo, la generalidad de su descripción y la ausencia de especificaciones en la evolución de las "políticas modernizadoras". Aún y con esto, considero que brinda los elementos básicos para realizar estudios específicos en la materia. Dado lo anterior, es necesario señalar que, aún y cuando son objeto del presente estudio las políticas educativas, fueron tanto la estructuración del problema de la educación básica en México, y la necesidad (empíricamente demostrada) de mejorar sus resultados, los puntos de mayor atención del mismo. Estructurar el problema de la educación Básica en México permite contar con elementos que puedan servir de base para alcanzar el nivel propositivo con la mayor certeza y fundamento posible.

Las no muy novedosas propuestas para realizar este fin son en mucho consecuencia del estudio, así como de planteamientos presentados por especialistas consultados. En *La Catástrofe silenciosa* se plantean propuestas en materia de educación básica que fueron llevadas mayormente al cabo con la modernización del sexenio salinista, sin embargo, su alcance se restringía a la situación del SEN y a su contexto en 1989. La generación de propuestas en materia educativa para el SEN posteriores a la modernización educativa solamente fueron encontradas en los documentos del SNTE. Debo reconocer el severo problema que representa el hecho de ofrecer alternativas de acción colectiva. Acuso este hecho a mi imaginación limitada. Estoy seguro que Einstein no estaba muy equivocado al decir que la imaginación es más importante que el conocimiento.

La base para la argumentación de una (necesaria) modificación de la constitución del SEN, con el fin de modificar el *statu quo* fué consecuencia de una

lectura sino oportuno, tal vez algo o destiempo, *La Tiranía del Statu Quo* (Friedman, Milton).

En el oportado sobre lo enseñonzo, el outor expone que no es mayormente lo falta de recursos, ni lo organización escolar lo que propicio lo bajo calidad de lo enseñonzo (en los Estados Unidos), sino a lo falta de correspondencia en las relaciones e influencia que tienen los encargados de otorgar educación (el gobierno en sus niveles, así como los privados) y sus beneficiarios directos (los educandos y padres de familia), ya que el gobierno es quien otorgo (mayormente) este servicio, y la oportunidad de influir en las decisiones (que a ellos mismos, por ser los principales interesados) se encuentran fuera de su alcance. Este fenómeno aunado a lo constitución de los grupos de poder que sobre el Sistema educativo generan problemáticas que repercuten finalmente en el funcionamiento del Sistema y en el desempeño del educando.

Por obvios razones, requerí consultar varias veces todos los libros y documentos señalados en este ensayo. Es muy importante señalar que la obtención y desarrollo del conocimiento no es un fenómeno lineal; y la elaboración de lo presente tesis responde al Imperativo que significa lo continuo confrontación (dialéctica) del mismo.

También resulto obvio (pero no por ello superfluo) reconocer que ni las observaciones y consideraciones iniciales que del problema educativo tuve y planteé al principio de este esfuerzo, así como su situación en el contexto nacional, son los mismos con los que terminé, y seguramente, (debido al Imperativa antes señalado) tampoco lo seguirán siendo por un futuro que espero no lejano.

Bibliografía

Aboltes, Hugo: *La Educación: una crisis de Fondo*. Excelsior, IDEAS, México, 16 de junio de 1995.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo 1992.

Agullar Villanueva, Luis: *La formulación de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992

----- *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

----- *La Implementación de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992

----- *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1993

Anderson, James: *Public Policy Making*. Holt, Rinehart, Winston, E.U. 1984.

Arroyo, Juan Pablo y Noriega, Fernando: *Programa de política económica sin costo social*, en Excelsior, sección IDEAS, 2 de junio de 1995.

Bobbio, Norberto: *Estado, Gobierno y Sociedad*. Brevarios, FCE, México, 1989.

Bueno, G. et. al. "*Diagnóstico de la Economía Mexicana*" Opciones de política económica. México, Ed. Tecnos, 1977.

Centro de Investigación y Estudios Avanzados. *Educación Básica: La reforma como un proceso integral*. Documentos, CINVESTAV, DIE, Instituto Politécnico Nacional, México, 1990.

Dávila Aldás, Francisco R. *El Acuerdo de Libre Comercio, un paso hacia la Integración económica con los Estados Unidos*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Enero-Marzo 1994, No. 155, pag. 16. División de Estudios de Posgrado, FCPyS, U.N.A.M.

Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*, University of Pittsburgh, Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, E.U. 2a ed. 1994.

Dye, Tomas R. *Understanding Public Policy*, Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, E.U.

Eisenstadt, S.N. *Ensayo sobre el Cambio Social y la modernización*. Ed. Tecnos. Madrid. 2a Ed. 1970

Esteban, Sergio: *Proyecto de Gobierno y política educativa en México: El caso de la Educación Superior*. Tesis Profesional de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM FCPyS 1994.

Friedman, Milton y Rose: *La Tiranía del Statu Quo*. Ed. Ariel. España. 1982.

García Junco M., David.: *Formulación de políticas. La modernización del Sistema de Educación Básica en México*. Tesis Profesional de licenciatura Administración Pública. El Colegio de México. 1994.

Girola, Lidia: *Modernidad y reencantamiento del Mundo: En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Octubre- diciembre 1993. No. 154. 38. División de Estudios de Pasgrado. F.C.P.y S. U.N.A.M.

Gómez Navas, Leonardo: *Política Educativa en México*. Ed. Patria. México. 1a. ed. 1980

Gonzalez Souza, Luis. *Soberanía Herida*. México. Ed. Nuestro Tiempo. México. 1994.

Guevara Niebla, Gilberto (comp.): *La catástrofe silenciosa*. FCE. México. 1989.

Gutierrez, Elvia. et. al.: *Permanece cuatro años el nivel de escolaridad en México. Meta alcanzada desde 1960*. El Financiero. México. 5 Febrero 1996.

Heidenheimer, Arnold, y Hecko, Hugh: *Comparative Public Policy: The politics of Social Choice in America, Europe and Japan*. Carolyn Tech Adams. 3.Ed. SI. Marlin's Press. NY. E.U. 1991.

Hirsch, Ana y Sanchez, María Elena : *La Educación: una crisis de Fondo Excelsior*. IDEAS. México. 16 de junio de 1995.

Hoogerwerf, Andries: *Políticas y Tiempo. Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Interamericana de Ciencias Administrativas. Vol 57. No. 4. Madrid.

Jones, Charles. O. *Introducción al Estudio de la policy pública*. Capítulo 2. pag. 3. junio 1991. Trad. Mtro. Carlos Ruiz Sánchez.

Juárez, Víctor Manuel .*La cruel realidad: Hay dos Méxicos, uno rico y otro Miserable*, Época. México, 12 de diciembre de 1994.

Lindblom, Charles: *El proceso de formulación de las políticas públicas*. INAP. Ed. Miguel Angel Pomúa. México. 1991

López Reyna, Amando, Orlega Balderas, Felipe: *Perspectivas de la Educación básica en México*. Tesis Profesional de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM FCPyS. 1987.

Mahbub, Haq: *La cortina de la pobreza*. FCE. México. 1978.

Martner, Gonzalo: *Curso de Política Económica: (Resumen Preliminar)*. México 1967.

Moclezuma Barragán, Esteban. *La educación Pública frente a las nuevas realidades*. FCE. México 1993.

Organization of Co-operación and Economic Development. *Education and Economy in a Changin Societies*. Paris. 1991.

Muñoz, Humberto: *Los Valores Educativo en México*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Octubre- diciembre 1993. No.154. División de Estudios de Posgrado, FCPyS. U.N.A.M.

Pérez Manzano, Antonio. *Análisis Breve de la Educación en México*. Imp. Galve. México. 1984.

Poder Ejecutivo Federal. *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico* Carlos Salinas de G. 1993.

----- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* Secretaría de Programación y presupuesto. Talleres Gráficos de la Nación. México.

----- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, Talleres Gráficos de la Nación. México.

----- *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Ernesto Zedillo Ponce de L. 1995.

----- *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Carlos Salinas de G. 1994.

----- *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Carlos Salinas de G. 1991.

Prawda, Juan: *Logros, Inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*. Grijalbo. México, 1987.

Reporte de Evaluación del cuerpo Administrativo: México. Proyecto de Educación Inicial. Agosto 1992. División de Operaciones Y Recursos Humanos. Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe.

Rives, Roberla: *Modelos de política pública* Conferencia Dictada. Diciembre 1992. FCPyS. U.N.A.M.

Rueza Barba: *Estado, Seguridad Social y Marginalidad.* CISS. Serie. Estudios. 1a. ed. México. 1994.

Ruiz Harel, Rafael. *Proyecto Global de Desarrollo.* Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. México. 1995.

Schmelkes, Sylvia: *Problemas y retos de la educación básica en México.* en *Cambio Estructural y modernización Educativa.* Sierra, Teresa de. (comp.). UPN.UAM. COMECOS. México. 1991.

Secretaría de Educación Pública. *Indicadores Educativos. 1988-1994.* Dir. Gral de Planeación, Programación y Presupuesto. 1995.

----- *Informe de Labores. 1993.*

----- *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.* México. 1989.

----- *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.* México. 1995.

----- *Artículo Tercera Constitucional y Ley General de Educación.* México. 1993.

Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Población. 1995-2000.* México. 1995.

Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Integral para Superar la Pobreza. 1995-2000.* (documento preliminar). México. 1995

----- *Gaceta de Solidaridad.* Año 3, Número Especial. Junio 1992.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: *La Federalización de la Educación básica ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del Sistema Educativo Mexicano?.* Cuadernos de Trabajo para su discusión, no. 2. 1994

----- *La Nueva Gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la Administración de la Educación Pública.* Cuadernos de Trabajo para su discusión, no. 3. 1994

Soto, Nilda, et al. *Cuadernos de Investigación Social. Serie textos fundamentales*. Ed. Nueva Visión. Argentina. 1970.

Suarez Zozaya, Ma. Herlinda: *Equidad en una sociedad desigual. Reto de la Modernización educativa*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Octubre- diciembre 1993. No. 154. 38. División de Estudios de Posgrado. FCPyS. U.N.A.M.

Tank de Estrada, Dorothy y Vázquez, Zoraida: *La Educación en la nueva Nación*. en *Historia de México*. Ed. Salvat, México. 1978. Tomo 9.

Treviño, Estela: *¿Una Nueva Educación en América Latina?*. Reporte de Investigación. CONAFE. SEP. México. 1992

Uvalle, Ricardo: *Liberalismo, Estado y Administración Pública*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Julio- Septiembre 1995. No. 161. División de Estudios de Posgrado. FCPyS. UNAM.

Vázquez, Rubén: *El Programa de la Carrera Magisterial. Tres años de expectativas frustradas*. UNOMASUNO. México. 8 abril. 1996.

Vielle, Jean Pierre: *Eficiencia, eficacia, relevancia, equidad e impacto de la Educación Básica en México en la Perspectiva del financiamiento*. DEGE. Síntesis final y resumen analítico de proyectos. 1978.