

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN
BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA) DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL
DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES



PRESENTA:

LAURA LÓPEZ JIMÉNEZ

ASESOR : LIC. ARMANDO RAMÍREZ BECERRA.

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2013.



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.

AGRADECIMIENTOS

- ♥ A mis padres, Juan López C. y Hermelinda Jiménez por haberme dado el regalo más grande ... la vida.
- ♥ A las dos personas más importantes de mi vida : Alfonso por su amor, apoyo y paciencia; por estar a mi lado hasta el final de este proyecto. A ti Emilio que aún sin comprender este esfuerzo realizado y al que le resté muchas horas de mi atención, a ambos, gracias por ayudarme a concluir esta etapa de mi vida.
- ♥ A la Facultad de Estudios Superiores Aragón y a la Universidad Nacional Autónoma de México por ser una institución noble, que me recibió en sus instalaciones y darme la oportunidad de forjarme una carrera.
- ♥ A mi asesor Armando Ramírez por haber confiado en mí y haberme dado su valioso tiempo y orientación.
- ♥ A mis sinodales por su grandiosa ayuda, gracias a sus comentarios y sugerencias pude perfeccionar esta investigación.
- ♥ A mis hermanos : Martha, Alberto, Santiago, Isabel, Adelina, Esther, Jorge y Lucia por todo su apoyo y comprensión.
- ♥ A mis sobrinas, sobrinos, amigas, cuñadas y cuñados.

A Dios por haberme permitido estar aquí.

ÍNDICE	PÁGS
Introducción.	3
CAPITULO 1	
Principales Leyes y Normas que regulan la educación básica en México. (Primaria)	8
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 3°)	9
1.2. La Educación en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)	12
1.3. La Ley General de Educación (LGE)	19
1.4. Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP)	26
CAPITULO 2	
Investigaciones previas respecto a las sugerencias realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Educación Básica (Primaria) hacia México	
2.1. Algunos de los factores que limitan la mejora en la educación básica (primaria) de acuerdo a la OCDE	36
2.1.1. El papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE)	37
2.1.2. La inadecuada administración de los recursos financieros	47
2.2. Acuerdo OCDE-SEP para el diseño de las reformas en materia educativa (2008-2010)	54
2.3. Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas (2009-2010)	57
CAPITULO 3	
Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para mejorar la Educación Básica en México (Primaria)	74
3.1. Deslindar en lo posible la política de las cuestiones educativas	76
3.2. La profesionalización y capacitación de los docentes	83
3.3. Financiamiento real y adecuado para la infraestructura de las escuelas	92
Conclusiones	104
Bibliografía	108
Hemerografía	111
Legislaciones	111
Mesografía	112

INTRODUCCIÓN

En el actual entorno internacional, caracterizado por profundos cambios, variaciones y omisiones del sistema económico internacional y del fruto de una profunda crisis global que plantea una reestructuración general. La economía mexicana se enfrenta a un nuevo orden en constante proceso de transformación, el cual tiene como cometido la profundización del modelo neoliberal, mediante la realización de reformas que transformen estratégicamente la estructura productiva del país; con lo cual se pretende incrementar la competitividad.

Estos cambios operan en estructuras claves como los son, el energético, el fiscal, el laboral y para el presente estudio el sector educativo. Para realizar y operar dichos cambios el sistema internacional cuenta con el apoyo institucional de dependencias federales como la **Secretaría de Educación Pública (SEP)** así como de diferentes organismos e instituciones de cooperación internacional.

Por ello en el Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón (2006-2012) se establecieron los objetivos de la presidencia en cuanto a este sector: lograr una educación de calidad, enriquecedora de valores, de formar ciudadanos perseverantes y éticos, empero solo queda en el discurso.

La transformación del sistema educativo mexicano, tiene que tener siempre en cuenta el interés propio y no el externo, pero es del conocimiento de todos que la educación en México está estancada y se ha tratado de impulsar en varias oportunidades mediante un sinfín de reformas.

Dentro de los organismos e instituciones que mayor peso han tenido en el impulso a dicha transformación en el sistema internacional, encontramos a la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**. Es muy importante que muchas de sus propuestas deban ser analizadas a profundidad ya que su inadecuada aplicación seguramente representaría un riesgo, o bien, diseñadas en forma correcta, podrían tener resultados satisfactorios.

Por muchas décadas el Estado, la sociedad y el gobierno han tenido un modelo educativo, monolítico, monopólico y centralizado, que por su población, diversidad cultural y factores socio-económicos hacen que la tarea educativa sea un desafío monumental.

Sin embargo como internacionalistas, debemos estudiar y lograr establecer los vínculos entre la teoría política y las Relaciones Internacionales, así como entre el poder y las instituciones políticas nacionales e internacionales. Por ello, la importancia de esta investigación para la Relaciones Internacionales es relevante debido a que al ser México analizado por una Organización Internacional como es la OCDE en el sector educativo, y los datos se ven reflejados en estos análisis, este hecho ya implica un vínculo con la sociedad internacional.

Algunos de nosotros estamos inmersos en lugares donde se toman decisiones que tienen efectos sobre la política exterior ó en asuntos públicos y palpamos de alguna manera determinada problemática. Es por ello que considero la cuestión educativa como un tema ya de corte internacional.

Considero que de la ineficaz educación se derivan muchos problemas nacionales, por ejemplo: la delincuencia, el narcotráfico, la corrupción, la violencia y otros problemas asociados a la seguridad nacional. Y no es que se señale solamente al profesorado de estos males, sino más bien me inclino hacia la existencia de factores externos que en cierta medida afectan al progreso educativo como los que menciona la OCDE.

Es de esta manera que se elaboran un conjunto de recomendaciones realizadas en el marco del **acuerdo de cooperación México-OCDE**, para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo : *Analizar las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para seleccionar las mejores alternativas que profesionalicen la educación y mejoren el aprendizaje en México.*

Y con la finalidad de hacer más comprensible la presente investigación se abordará de la siguiente manera :

En el **capítulo 1** se hablará **de las Principales leyes y normas que regulan la educación básica en México. (primaria)** en el cual se mencionará el marco jurídico que regula la educación en México; por ello, es necesario exponer al artículo tercero de la Constitución. Se menciona también como punto importante el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) donde aparecen las cifras que están dirigidas a este sector educativo, así como la multiculturalidad que existe en México referente a sus Estados que la conforman.

En este mismo tenor cabe mencionar a la Ley General de Educación (LGE), ya que sufrió una reforma debido al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1993, donde se establecen las funciones y distribuciones del nuevo federalismo educativo. Para finalizar, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP); el cual nos muestra las funciones correspondientes a esta dependencia gubernamental, así como las reformas que se han hecho a los programas de estudio en Educación básica en el Sector primaria.

Pasando al **Capítulo 2**, que se refiere a las **Investigaciones previas respecto a las sugerencias realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en educación básica (primaria) hacia México.** Y como primer punto se abordarán los factores que limitan el progreso educativo en México, en este punto se destaca el papel que ha venido desempeñando el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y, la inadecuada administración de los recursos financieros en este sector.

Para llegar a una posible reforma educativa, se realizó un **Seminario** llamado **OCDE-Harvard** para líderes en reformas educativas, el cual se distribuyó en tres módulos que se realizaron en: Santiago de Chile, Ontario Canadá y el último en la Ciudad de México, los cuales estuvieron encaminados a tomar sus experiencias de reforma educativa para tratar de elaborar una que se ajustara al contexto mexicano. Con estos talleres se logró

concretar un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para implementar la reforma educativa.

Finalizando en el **capítulo 3**, se habla ya de las **Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo (OCDE) para mejorar la educación básica en México.(primaria)**. recomendaciones que hace este organismo internacional, OCDE para un mejor desarrollo en el sector educativo, en el que se menciona como factor importante el que se limite a la Política de las cuestiones educativas; es decir que, tanto el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) como la autoridad gubernamental (Secretaría de Educación Pública) se enfocaran en sus ámbitos a trabajar, que se pensara en la educación como un asunto de Nación primordial, lejos de los intereses políticos.

También se menciona la necesidad de profesionalizar, capacitar y evaluar a los docentes periódicamente; entendamos esto como el actualizar y/ ó mejorar los conocimientos que ya tienen los profesores, así como resulta importante una evaluación de estos mismos conocimientos adquiridos, no con el afán de evidenciar ó realizar alguna acción punitiva.

Es evidente también que el financiamiento que se le otorga a este sector, no llega a su destino final en una forma real ó adecuada; ya que se destina más de un 95% al Gasto corriente del Gasto público, cuando de acuerdo a los parámetros que tiene la Organización para el Comercio y el Desarrollo (**OCDE**) debería ser de un 90%

Y es así que a través de estos capítulos se plantea revisar la siguiente hipótesis : *Para poder mejorar la situación de la educación básica en México, se necesita un profundo cambio que profesionalice a ésta y la voluntad política de los agentes involucrados en esta tarea como sería la Secretaría de Educación pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y se puede lograr poniendo en práctica las sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).*

La presente investigación se basa en la **teoría Neoliberal**, ya que dicha teoría es una corriente político-económica la cual pugna por que la intervención del Estado se reduzca al mínimo, para convertirse en un espectador, excepto para promover o impulsar la privatización y proteger la propiedad privada. Así como la existencia **del libre mercado**, en la que la regla es que todos los participantes compitan entre sí en igualdad de condiciones, sin importar sus diferentes situaciones, capacidades, habilidades o circunstancias.

El neoliberalismo propone que exista el desarme normativo, es decir, las normas son un obstáculo para el funcionamiento eficiente del libre mercado, claro, salvo las que apliquen los países subdesarrollados. También es partidario de que el Estado deba deshacerse de todos los bienes públicos privatizándolos, y enfocarse a proteger la propiedad privada, que es su principal responsabilidad.

El abanderado de esta posición filosófica liberal es el filósofo y economista de la Universidad de Chicago Friedrich Von Hayek y Milton Friedman uno de sus discípulos, Hayek en su obra “ La Constitución de la libertad “(1960) tiene un apartado dedicado a la educación donde plantea como un derecho de la infancia el recibir conocimientos básicos, así como saber leer, escribir y formar valores básicos para la convivencia. Sin embargo, en el fondo Hayek piensa que todos estos aspectos se adquieren a través de la libre competencia. Lo realmente importante es la rentabilidad de la inversión, de lo que se vende e intercambia. Y es en este enfoque que ya se encuentra la educación en México.

CAPÍTULO 1

PRINCIPALES LEYES Y NORMAS QUE REGULAN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

Ante el acelerado embate de transformaciones, que han experimentado las tendencias políticas y administraciones neoliberales para la educación en el mundo, teniendo a la educación como una inversión, y dado que la educación no sólo proporciona beneficios y satisfacciones a los individuos, sino que incrementa su capacidad y calidad de productividad; es de esta manera que el proceso educativo favorece la productividad económica. Por ello en la presente investigación se aborda el artículo tercero de la Constitución Política de México; retomando el impacto neoliberal, que ya se encuentra en la sociedad internacional en la que vivimos; y teniendo como resultado de este impacto, la descentralización educativa y la reducción del presupuesto público para este rubro, no obstante y a pesar de las constantes evaluaciones de la función de centros escolares y el desempeño de docentes, la calidad educativa continúa estancada.

Se tiene presente que el derecho a la educación es un derecho de libertad, dentro de su marco y de las leyes que lo desarrollan, tengamos en cuenta que cualquier persona tiene derecho a acceder a una escuela, y que ningún poder público o persona, puede limitar el acceso a ésta, si ya ha cumplido con los requisitos establecidos.

Por otra parte, el derecho a la educación tiene un conjunto de servicios que han de prestar obligatoriamente a los individuos que la reciban; esto se resume indicando que es una obligación del Estado construir y mantener el sistema educativo nacional, puesto que es un derecho universal.

Y para efectos de este trabajo, como primer punto se menciona el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 3)

La “ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “ tiene 136 artículos, los cuales están contenidos en 9 títulos con sus respectivos capítulos y secciones. Y es en el Título I, Capítulo I que corresponde a las garantías individuales, que se encuentra el artículo tercero referente a la educación¹.

Con la promulgación del artículo tercero de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en 1917 y la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, la educación y el sistema educativo nacional se consolidaron como un motor poderoso y constante para el desarrollo de la sociedad mexicana.²

Es por ello que es indispensable conocer las Leyes y normas que regulan la Educación básica en México, y es en este tenor, que se abordará primeramente el artículo tercero que estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la Federación, los estados y los municipios la impartirán en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior.³

Se decreta a través del Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) (con fecha del 9 de febrero del año 2012), que la Educación Básica y la Media Superior son obligatorias y que el Estado tiene el deber de impartirlas. La educación proporcionada por el Estado, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional. ⁴

¹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Historia de la Constitución Política de México.* (Siglos XX y XXI). México, Porrúa. 2004, p. 241.

² Secretaría de Educación Pública (SEP). *Acuerdo No. 592 por el que se establece la articulación de la educación básica.* 2011. p. 5.

³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *op.cit.*, p. 243.

⁴ www.info4.juridicas.unam.mx (consultada: el 17/03/2012)

Este artículo establece también que toda la educación que el Estado imparta será gratuita y que éste promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, apoyará la investigación científica y tecnológica y promoverá el fortalecimiento y difusión de la cultura en México.

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

I) Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.⁵

Además:

II) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

III) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.⁶

⁵ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Historia de la Constitución Política de México*. (Siglos XX y XXI). México, Porrúa.2004, p. 244.

⁶ Idem.

Resultan de gran relevancia los incisos anteriores ya que menciona puntos importantes a destacar dentro de lo que es el proceso educativo, como lo es la familia, ya que es a través de ella que el individuo podrá convivir y desarrollarse en la sociedad. Así como tener presente que vivimos en una democracia, en donde podemos expresarnos libremente sin restricción alguna.

Se encuentra por otra parte que el Ejecutivo Federal será el que determine los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, como se describe a continuación en el tercer párrafo:

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la **fracción II**, el Ejecutivo Federal :

Determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.⁷

En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán :

⁷ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, op.cit.p. 245.

Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁸

Queda así de manifiesto que todo individuo tiene el derecho de acceder a la educación básica de manera gratuita y que el Estado está obligado a proveer dicha educación desde sus niveles preescolar, primaria y secundaria.

1.2. LA EDUCACIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 / Educación

Una vez que abordamos a la educación de manera constitucional, es importante y primordial conocer que es lo que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior; por ello destacaremos a continuación los datos más relevantes de dicho Plan.

En los últimos años se han registrado importantes avances en materia educativa, se ha conseguido una cobertura cercana a 100% en Educación Primaria, y una tasa

⁸ Ibidem., p. 245.

importante de expansión en Secundaria, Media Superior y Superior. Además, se ha fortalecido el sistema educativo a partir de cambios institucionales importantes como la vintroducción de la Carrera Magisterial en educación básica y los Consejos de Participación Social en las escuelas.

Sin embargo, aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación entre la Educación Media Superior y Superior y el sistema productivo.⁹

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7. Se pretende alcanzar al final del sexenio un promedio de 12.5 años.¹⁰

El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, aunque con notables variaciones entre los estados de la República. Por ejemplo, mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%.

Por otra parte existen las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) que muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo. Así, las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas.¹¹

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 177.*

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ibidem., p. 178.*

En la actualidad, las Instituciones públicas de Educación Básica atienden al 87% de los estudiantes, mientras que sólo 13% tiene acceso al sistema de educación privada, en donde, además de tener un mejor desempeño en el aprendizaje, la posibilidad de cursar materias extracurriculares relacionadas con el deporte, el arte, la cultura y los idiomas, propicia una formación más integral.

Durante el año de 2006, la mayor cobertura se logró en educación básica: la preescolar, con 66.9%; la primaria, con 94.1% y la secundaria con 87%.

Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera elocuente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral.

Es importante destacar el rubro de la infraestructura educativa, ya que también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de Secundaria a nivel nacional se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones.

El sistema de educación indígena, que también es parte de la educación básica presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan.¹²

Otro de los problemas del Sistema Nacional de Educación apuntan a factores de organización como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar.

¹² *Ibidem.*, p.220.

Durante el año de 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.¹³

El sistema educativo nacional requiere de una significativa transformación basada tanto en el mejoramiento material y profesional de los maestros, como en el énfasis en el logro de los aprendizajes y el fortalecimiento en la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos.¹⁴

Para un país como el nuestro, que registra diferencias significativas entre los niveles de desarrollo y las estructuras demográficas de sus entidades federativas, el esfuerzo por asegurar la educación obligatoria a todos sus ciudadanos, es particularmente difícil.

La transición demográfica del país se refleja claramente en la disminución de la participación relativa del grupo que tiene entre 3 y 14 años de edad: mientras que en el año 2000 éste representaba el 27 por ciento de la población total, para 2005 equivale al 25 por ciento. En dos de cada tres estados se observan tasas negativas de crecimiento de la población en edad escolar. Aunque Michoacán y Zacatecas registran las reducciones más importantes, es razonable suponer que ello se debe a la emigración y no a una disminución acentuada de sus tasas de natalidad.

Los estados con menor nivel de desarrollo —como Guerrero, Chiapas y Oaxaca— tienden a presentar las proporciones más altas de población en edad escolar, mientras que los estados más desarrollados —Distrito Federal y Nuevo León— y/o con fuerte migración interestatal (Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur), registran los menores porcentajes; no obstante, téngase presente que en estas tres entidades se observan las tasas más altas de crecimiento del grupo de edad de 3 a 14 años.¹⁵

¹³ *Ibidem.*, p.221.

¹⁴ *Ibidem.*, p.177-178.

¹⁵ Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz (eds.), *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p.p. 32 – 34.

Desde hace poco más de una década, se reconoce constitucionalmente a México como un país multicultural y plurilingüe. Esta multiculturalidad está definida, en gran parte, por la coexistencia de más de sesenta etnias distintas que en conjunto representan una proporción considerable de población indígena en el territorio nacional. Dicha población se ha definido como aquella que vive en hogares donde el jefe del hogar, el cónyuge o el ascendente, habla una lengua indígena.

Así mismo, los movimientos migratorios hacen que la población indígena se incremente de manera importante en entidades donde la presencia de estos grupos ha sido tradicionalmente pequeña (no mayor al 2.7 por ciento de la población total) como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas. Los datos indican que en Zacatecas el 24 por ciento del incremento poblacional en esa entidad durante los últimos cinco años se explica por la migración de indígenas, mientras que en Nuevo León, si bien esta proporción no es tan grande (6.6 por ciento), en términos absolutos significa la presencia de 24 mil 515 indígenas más en la geografía estatal.¹⁶

Un problema que se está gestando y que apenas comienza a ser atendido, es la educación de niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias, por razones económicas, a estados donde antes prácticamente no existía población indígena, como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.¹⁷

Dicha situación ó migración está modificando la composición de la demanda educativa en estas entidades, mismas que habrán de generar alternativas de escolarización adecuadas a las características específicas de estas nuevas poblaciones; se debe resaltar que en ninguno de estos seis estados operan actualmente preescolares o primarias de modalidad indígena.¹⁸

¹⁶ *Ibidem.*, p. 32.

¹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007. P. 180.

¹⁸ Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz. *op.cit.*, p. 34.

A nivel nacional, la proporción de analfabetas entre la población 15-64 años se redujo en 16.7 por ciento durante el periodo 2000-2005. Entre las entidades federativas destacan los decrementos de Sinaloa, Nuevo León, Querétaro, Sonora y el Estado de México. Nótese que Sinaloa registra una de las más bajas tasas de crecimiento de su población adulta y una de las mayores reducciones de su población analfabeta, situación que podría indicar que una parte importante de quienes emigran de esa entidad son adultos que no saben leer ni escribir. Los favorables comportamientos de los otros cuatro estados seguramente son efecto de la escolarización de la población en edad de acceder a la misma.

En términos reales, el número de analfabetas de 15 a 64 años de edad disminuyó a nivel nacional (424 mil 167) y en casi todas las entidades federativas. Sólo en Chiapas, Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur se observa un incremento. Recuérdese que, debido a la migración, en estas tres últimas entidades se registran los mayores crecimientos poblacionales; no obstante, los datos parecen indicar que los analfabetas que migran a esas entidades no representan más del 0.5 por ciento de los migrantes adultos.¹⁹

También encontramos que el Índice de Marginación (IM), por su parte, permite estimar la intensidad de las privaciones materiales y condiciones de exclusión social en que vive la población de una determinada demarcación, que contribuyen a formar ambientes adversos para el desarrollo educativo de los habitantes, en particular de los infantes.

Se trata de una factor que integra varias condiciones, como : el nivel de ingresos; el vivir en localidades pequeñas; la existencia en la vivienda de electricidad, agua entubada o drenaje; el grado de hacinamiento; el analfabetismo o el acceso a la educación

¹⁹ Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz (eds.), *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p.37.

primaria. El IM aumenta de valor en la medida en que haya mayor porcentaje de la población en condiciones desventajosas en esos indicadores.

Por ello el IM permite ordenar jerárquicamente las zonas geográficas que requieren esfuerzos especiales de política educativa, dirigida a elevar la equidad de acceso a una educación de calidad. Es importante destacar que la marginación, como la pobreza, es un fenómeno multidimensional de carácter estructural, por lo que es necesario que las intervenciones educativas vayan acompañadas de acciones que interfieran también sobre los factores que desalientan la entrada y permanencia en las escuelas de los niños residentes en las zonas más marginadas del país.²⁰

Resulta importante mencionar que en los últimos años han ocurrido cambios importantes en el contexto del sistema educativo que deben ser considerados para la formulación de políticas educativas y sociales más amplias. Enseguida se destacan algunos de ellos:

Los movimientos migratorios están modificando la configuración de la demanda educativa en algunas entidades federativas (sea porque expulsan población, sea porque la reciben). En particular, llama la atención la disminución de la población indígena durante el último lustro, presumiblemente a consecuencia de los movimientos migratorios hacia fuera del país y hacia zonas urbanas, donde su identificación es compleja.²¹

Se debe tener presente que si bien en el II Censo del Censo de población del 2000 se realizaron acciones especiales, sobre todo en las zonas rurales, para asegurar el correcto levantamiento de los datos referidos al habla de lengua indígena, es posible que la información reportada por este censo presente algunos problemas en términos de la validez de esa variable, cuya medición tiene un componente importante de subjetividad. En esta misma línea sería bueno recomendar que se generen mecanismos para que las escuelas que operan en zonas urbanas y no pertenecen a

²⁰ Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz (eds.), *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p.43.

²¹ *Ibidem.*, p. 61.

la modalidad indígena, puedan identificar a sus estudiantes indígenas y registrarlos con oportunidad en los sistemas de estadística continua. Ya que para el Censo del 2010 en México viven 112,336, 538 personas de las cuales 6,695,228 personas de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena²². Estos datos serán insumo invaluable para la planeación de la oferta educativa a nivel local y federal.²³

1.3. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Por muchos años y décadas se han realizado reformas y programas a la educación con el objetivo de llegar a ser o alcanzar un primer orden, por ejemplo, desde 1978 se inició una desconcentración administrativa la cual terminó por ser una descentralización operativa en 1992, que se llegó a concretar con **el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)** , debido a este acuerdo se reformó sustancialmente el artículo tercero de la constitución y se expidió una **nueva Ley Federal de Educación**, las dos cosas en **1993**. Estas acciones descentralizadoras nunca tocaron la esencia de la política educativa ni el modelo educativo.²⁴

Con estas reformas se puede percibir nuevamente los tintes neoliberales al establecer al Estado como simple mediador para imponer una nueva forma de regulación. La intervención del Estado es mínima para financiar la educación pública pero máxima cuando impone y define de forma autoritaria las nuevas reglas del juego.

Sin embargo, es importante conocer los puntos más relevantes de la Ley General de la Educación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993) y que es una ley reglamentaria del artículo tercero y sustituye a la anterior Ley Federal de la Educación de 1973.

²² www.inegi.gob.mx.Censo de población y vivienda 2010 (consultada el : 22/04/2013)

²³ Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz (eds.), *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006. p. 61.

²⁴ Andere, Eduardo. *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*. Méx. Ed. Planeta. P.47

En la nueva ley se establecen: las características del nuevo federalismo educativo, la distribución de la función social educativa a través de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– los lineamientos para el financiamiento de la educación, las características de la estructura educativa, del proceso educativo, la educación que imparten los particulares, la validez oficial del estudio y la certificación de conocimientos, la participación social en la educación en especial la de los padres de familia y lo que se refiere a infracciones y sanciones.

Entre las innovaciones de esta nueva Ley reglamentaria destacan las que se refieren a las funciones de los tres ordenes de gobierno, lo relativo a la equidad en la educación y a la evaluación del sistema educativo, la inclusión de la participación social mediante la constitución de consejos en los niveles escolar, municipal, estatal y nacional.²⁵

La Ley General de educación amplia algunos de los principios establecidos en el artículo tercero constitucional. Esta ley señala que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, que la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es un proceso permanente orientado a contribuir al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social (**Art. 2**). También menciona que la educación preescolar, primaria y secundaria son obligatorias (**Art. 4**) y que la educación impartida por el Estado es laica y gratuita (**Art.5 y 6**). El proceso educativo debe asegurar la participación activa del educando y estimular su iniciativa y su sentido de responsabilidad.²⁶

El artículo 7º de la Ley general de Educación, indica que la educación impartida por el Estado tiene los fines siguientes :

²⁵ Zorrilla Fierro, Margarita (coord.), *La evaluación de la educación básica en México 1990 – 2000*. Una mirada a contraluz, México, UAA, 2003. p.p. 143 – 144.

²⁶ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7º edición. p. 1

A) Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas.

B) Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis, y reflexión críticos.

C) Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país.

D) Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas . Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.²⁷

E) Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos a participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad.

F) Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos.

G) Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.

H) Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial los que forman el patrimonio cultural de la Nación.²⁸

²⁷ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos mundiales de educación*. 2010. 7 °edición. p. 1

²⁸ Ibidem., p.2

I) Estimular la educación física y la práctica del deporte.

J) Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin quebrantar la libertad y el respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios.

K) Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable así como la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.

L) Fomentar los valores y principios del cooperativismo.²⁹

El artículo 8 de la Ley General de Educación, establece los criterios que orientarán a la educación que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, así como (toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestro de educación básica que los particulares impartan) se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación , especialmente la ejercida en contra de las mujeres .

Además tendrá que ser :

i) democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político , sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

²⁹ *Idem.*

ii) será nacional , en cuanto atenderá a la comprensión de los problemas, al aprovechamiento de los recursos, a la defensa de la independencia política , al aseguramiento de la independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de la cultura del país;

iii) contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia , la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.³⁰

artículo 12 de la Ley General de Educación, entre otras funciones corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal :

a) Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

b) Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para formación de maestros de educación básica.

c) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.³¹

³⁰ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7ª edición. p.2.

³¹ Ibidem., p. 6.

d) Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, primaria y secundaria.

e) Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y secundaria.

f) Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para maestros de educación básica.

g) Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.

h) Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación, y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.³²

i) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social.

j) Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales quieran realizar.³³

De acuerdo **al artículo 13 de la Ley**, corresponden a las autoridades educativas locales las siguientes atribuciones :

- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

³² United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7ª edición. p. 6

³³ Ibidem., p.7.

- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.
- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.³⁴

También es necesario saber que durante el año 2008 se expidió la **Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE)** , la que tiene como propósitos :

- 1) Regular la infraestructura de las escuelas del Sistema Educativo Nacional (SEN).

³⁴ *Idem.*

- 2) Establecer los lineamientos generales para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del SEN;
- 3) Generar procesos de planeación, a fin de que los recursos se apliquen con mayor pertinencia;
- 4) Crear mecanismos para prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa nacional;
- 5) Coordinar acciones para optimizar los recursos, homologar los procesos, y promover la participación de las instituciones públicas del país y de los diferentes órdenes de gobierno para la toma de decisiones.³⁵

Asimismo, en la **LGIFE** se establece que la infraestructura educativa debe cumplir requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia.

1.4. Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

Dentro de lo que es la ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca el artículo 38, el cual establece las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP). El reglamento interior de la SEP fue expedido en Marzo de 1994 y recientemente reformado en 2005 y 2009; en este documento están escritas las funciones específicas del Secretario de educación Pública, de los Subsecretarios, de las Direcciones Generales y de los Órganos administrativos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La Secretaría de Educación Pública (SEP), como dependencia del Poder Ejecutivo Federal , tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades

³⁵ Auditoría Superior de la Federación. *Infraestructura física y equipamiento de educación básica*. México, 2010. p. 1

que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley general de Educación y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.³⁶

En Mayo de 1992, las autoridades federales, los gobiernos de los 31 estados de la República y el **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)** firmaron el **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**. Las partes firmantes se comprometieron a reorganizar el sistema escolar, replanteando el federalismo educativo. Esto significó la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal: a partir de entonces, los gobiernos de las entidades son responsables de la operación de las escuelas de su jurisdicción. De esta manera los gobiernos estatales asumieron mediante la conformación de secretarías ó institutos creados con ese propósito, la dirección de los establecimientos educativos que brindan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros.

En esta misma línea el gobierno federal, traspasó los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados para su operación. De esta manera la Federación se comprometió a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal estuviera en posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo con al cobertura y calidad necesarias.

Así, la Secretaría de Educación Pública conservó transitoriamente la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal.

Como resultado de esta federalización de la educación básica, en 26 Estados de la República se crearon organismos descentralizados específicos con el propósito de

³⁶ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7ª edición. p.3.

asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos transferidos por el gobierno federal. Otras cinco entidades federativas asumieron directamente la operación mediante sus propias secretarías de educación y 23 de los 31 Estados de la República han promulgado leyes estatales de educación.³⁷

Ahora bien, también es importante conocer qué ó quienes están encargados de realizar los planes y programas de estudio para la educación básica, por lo que a continuación mencionaré el artículo 29 del reglamento interior de la SEP.

Artículo 29 del reglamento interior de la SEP : le compete a la Dirección General de Desarrollo Curricular las siguientes funciones :

A) Elaborar las propuestas de planes y programas de estudio para la educación básica.

B) Proponer estándares de calidad para el proceso pedagógico y los métodos o enfoques pedagógicos considerados como apropiados, así como para evaluar en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Dirección General de Políticas y las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, el logro académico de los alumnos, en los diversos niveles y modalidades aplicables a las escuelas de educación básica.³⁸

C) Proponer cambios al currículo y a los métodos o enfoques pedagógicos en vigor, previa consulta con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y las respectivas entidades especializadas.

Plantear lineamientos y criterios pedagógicos que orienten los programas de estudio de educación inicial.

³⁷ *Ibidem.*, p. 4.

³⁸ *Ibidem.*, p. 5.

D) Proponer, considerando la opinión de las autoridades educativas locales y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y las respectivas instancias especializadas, lineamientos para verificar la correcta aplicación de normas pedagógicas y estándares referidos a los planes y programas de estudio, así como los métodos publicados en los planteles que imparten educación inicial, especial y básica.

E) Exponer a la Dirección General de Materiales educativos los contenidos de los libros de texto gratuitos, considerando la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

F) Establecer lineamientos y asesorar a las autoridades educativas locales para la elaboración de los contenidos regionales de los planes y programas de estudio, así como sobre la aplicación de métodos pedagógicos.³⁹

La Secretaría de Educación Pública es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de los asuntos educativos.

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional, sin menoscabo de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Esta evaluación y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes; sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito que le corresponda, adopten las medidas que crean necesarias.⁴⁰

A lo largo del siglo XX se han llevado a cabo varias reformas con tendencia a mejorar la calidad educativa, principalmente en la educación básica, dentro de las cuales destacan principalmente tres proyectos o fechas importantes en el ámbito

³⁹ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7ª edición. p. 6.

⁴⁰ *Ibidem.*, p .7.

curricular realizados en la segunda mitad del siglo : una fue en 1959, otra en 1972 y 1993.⁴¹

Para entender un poco más estas reformas es indispensable conocer qué **es el currículo**: es el conjunto de contenidos, ordenado en función de una particular concepción de enseñanza, que incluye orientaciones o sugerencias didácticas y criterios de evaluación, con la finalidad de promover el desarrollo y el aprendizaje de los alumnos.

Para ello el currículo debe ser congruente con los procesos de desarrollo y de aprendizaje de los niños y los adolescentes, acorde a las necesidades educativas de los alumnos y relevante a las demandas y necesidades sociales.⁴²

En la construcción del currículo las propuestas programáticas, modalidad y grado deben articularse adecuadamente con los niveles precedentes y consecuentes, así como garantizar que la extensión y profundidad de contenidos se establezcan de acuerdo con lo que diversos trabajos de investigación en didácticas específicas muestran que los alumnos pueden estudiar y aprender con ayuda del maestro y de diversos materiales.

Ante esto, no se puede dejar de mencionar el **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en Mayo de 1992**; en donde se hace la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica, que habría de comprender en adelante los niveles de preescolar, primaria y secundaria.⁴³

Se efectuó una profunda revisión de todos los planes y programas de estudio, y se inició de esta manera la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos para la

⁴¹ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7º edición. p. 15.

⁴² *Ibidem.*, p.18.

⁴³ *Ibidem.*, p. 16.

educación primaria y otros recursos didácticos. Los planes, programas y libros no habían sido modificados en veinte años y sus contenidos eran poco pertinentes a las necesidades de formación básica de los niños y jóvenes del país. Los nuevos programas y materiales empezaron a utilizarse de manera generalizada en preescolar y primaria a partir del año lectivo 1994-1995.

El propósito de la reforma curricular ha sido que los alumnos adquieran los conocimientos y desarrollen las capacidades y aptitudes básicas para su desempeño posterior, mediante un proceso en el que se busca que el educando “ aprenda a aprender “, se despierta en los niños y jóvenes la capacidad de asimilar experiencias y contenidos educativos de diversa índole.

La reforma curricular de 1993 tuvo como antecedentes diversos procesos de diagnóstico y evaluación de la situación educativa del país. En particular se apoyó en la consulta sobre el contenido deseable de los planes y programas, efectuada en el otoño de 1992, en la que participaron cerca de 400 maestros, científicos y especialistas en educación, quienes elaboraron propuestas programáticas detalladas.

Esta segunda reforma curricular entró en vigor en dos fases: la primera en el ciclo escolar 1993-1994 y la segunda en el ciclo 1994-1995. La reforma curricular de 1993 y las acciones subsecuentes que de ella derivaron, pretendían establecer la congruencia y continuidad del aprendizaje entre los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, y con ello dar una nueva identidad y sentido en la educación básica.⁴⁴

Para septiembre de 2009, nuevamente se define el nuevo currículo y programas de estudio en la educación básica, que se aprobó mediante el *Acuerdo Secretarial No. 494*, en el que se consideraron cuatro elementos sustanciales :

⁴⁴ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación. 2010. 7º edición. p. 16.*

- a) la reforma de educación preescolar,
- b) la reforma de educación secundaria,
- c) la innovación en la gestión escolar
- d) el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)⁴⁵

Para que la renovación curricular resulte eficaz, es necesario el compromiso por parte de los diversos actores involucrados, así como también estrategias para establecer condiciones escolares, estructurales y organizacionales que hagan más eficiente el uso de recursos, que permitan responder de mejor manera a los retos, incorporen aspectos innovadores a la práctica educativa, generen e impulsen una cultura digital entre los actores de la educación y rearticulen los mecanismos organizacionales de la educación.

Los retos actuales de la primaria se centran en elevar la calidad educativa de las áreas tradicionalmente trabajadas, y en incorporar al currículo y a las actividades cotidianas, lo siguiente :

Fortalecer el carácter de las asignaturas de educación física y educación artística y la renovación de la asignatura educación cívica por la de formación cívica y ética; la renovación de los objetivos de aprendizaje y la aplicación de nuevas estrategias didácticas. Estos compromisos requieren un proceso de innovación en términos de gestión educativa.⁴⁶

Después de haber visto algunas de las reformas más significativas en cuanto a Educación Básica se refiere, la SEP pone de manifiesto en septiembre del 2011, un nuevo Acuerdo por el que se establece la articulación de la Educación Básica, en el **Acuerdo No. 592**, en el que se expone que, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 en su objetivo 1, dice “ elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional “; señala la necesidad de realizar una

⁴⁵ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación*. 2010. 7ª edición. p. 17.

⁴⁶ Ibidem., p. 18.

Reforma Integral de la Educación básica , centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo del México del siglo XXI .⁴⁷

Estableciendo entre otras líneas de acción, **la de asegurar que los planes y programas de estudio estén dirigidos al desarrollo de competencias** e involucrar activamente a los docentes frente a grupo en estos procesos de revisión y adecuación, y que esta acción tendrá como base los resultados de las evaluaciones del logro educativo, así como la de establecer estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizaje esperados en todos sus grados, niveles y modalidades.

Y para cumplir con el objetivo antes mencionado el Gobierno Federal ha desarrollado un nuevo plan y programas de estudio que permitirá fortalecer el desempeño de los docentes, directivos escolares y autoridades educativas, y propiciar el acompañamiento de las familias en el proceso educativo de sus hijos, que son necesarios para afrontar los retos que demanda la sociedad del conocimiento. ⁴⁸

Este actual plan (**Acuerdo n° 592**) y los programas de estudio de la Educación Básica deben favorecer un currículo que propicie el aprendizaje de los alumnos en su lengua materna, sea ésta el español o algunas de las lenguas indígenas reconocidas en nuestro país , el aprendizaje del inglés, como una segunda lengua, y el desarrollo de competencias en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, esto como una respuesta a la legítima demanda social en favor de la pertenencia, equidad y calidad de la escuela pública mexicana y de la sociedad del conocimiento.

Y es en este mismo sentido que se debe mencionar a la **Alianza por la Calidad de la educación , suscrita el 15 de mayo del 2008**, entre el Gobierno federal y los maestros de México representados por el **Sindicato Nacional de Trabajadores de la**

⁴⁷ Secretaría de Educación Pública . *Acuerdo No. 592 por el que se establece la articulación de la educación básica.* 2011. p. 2.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 3.

Educación (SNTE) en el que se estableció el compromiso de llevar a cabo una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades, mediante la reforma a los enfoques, asignaturas y contenidos de la Educación Básica y la enseñanza del idioma inglés desde el nivel preescolar.

También **se establecieron los compromisos de profesionalizar a los maestros y a las autoridades educativas**, y evaluar para mejorar, ya que la evaluación debe servir como estímulo para elevar la calidad de la educación, así como favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas⁴⁹

Es necesaria una educación básica que contribuya al desarrollo de competencias amplias para mejorar la manera de vivir y convivir en una sociedad cada vez más compleja, por mencionar un ejemplo, el uso de herramientas para pensar , como el lenguaje, la tecnología, los símbolos y el propio conocimiento; la capacidad de actuar en grupos heterogéneos y de manera autónoma.⁵⁰

La investigación educativa ha buscado precisar el término competencias, acordando en que éstas se encuentran estrechamente ligadas a conocimientos sólidos, puesto que su realización implica incorporación y la movilización de conocimientos específicos, por lo que no hay competencias sin conocimientos.

Una **competencia implica** un saber hacer (**habilidades**) con saber (**conocimiento**), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (**valores y actitudes**); como mera explicación de lo anterior, una competencia manifiesta la puesta en práctica de conocimientos, habilidades, actitudes y valores para el logro de propósitos en contextos y situaciones diversas, es por esta razón que se concibe a la competencia como la movilización de conocimientos.

⁴⁹ Secretaría de Educación Pública . *Acuerdo No. 592 por el que se establece la articulación de la educación básica.* 2011. p. 9.

⁵⁰ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación.* 2010. 7° edición. p 19.

Lograr que la educación básica contribuya a la formación de ciudadanos con estas características, implica plantear el desarrollo de competencias como propósito educativo central.⁵¹

El perfil de egreso de la educación básica plantea un conjunto de características que los estudiantes deberán mostrar al término de la educación básica, como garantía de que podrán desenvolverse en cualquier ámbito en el que decidan continuar su desarrollo.

Ya que incluso para procesar información humanamente útil hace falta previo y básicamente haber recibido un entrenamiento en la comprensión de significados. La verdadera educación no sólo consiste en enseñar a pensar, sino también en aprender a pensar sobre lo que se piensa y este momento reflexivo exige constatar nuestra pertenencia a una comunidad de criaturas pensantes.⁵²

Estas características son el resultado de una formación que destaca la necesidad de desarrollar competencias para la vida, que además de conocimientos y habilidades incluyen actitudes y valores para enfrentar con éxito diversas tareas. Se trata de competencias para el aprendizaje permanente, el manejo de la información, el manejo de situaciones para la convivencia y para la vida en sociedad.⁵³

⁵¹ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos Mundiales de Educación. 2010. 7º edición.* p 19.

⁵² Savater, Fernando. *El valor de educar.* Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México. 1997. p. 38.

⁵³ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), op.cit., p. 19.

CAPÍTULO 2

INVESTIGACIONES PREVIAS RESPECTO A LAS SUGERENCIAS REALIZADAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA) HACIA MÉXICO

La proliferación de escuelas, institutos, academias y demás organizaciones que ven a la educación como un producto y que han tenido éxito en su comercialización, ha generado que la Educación Pública quede en un segundo plano, además del riesgo a extinguir la gratuidad de la educación pública al no ser rentable a los ojos de un Estado que sacrifica su futuro en aras de un supuesto mejor presente con el argumento de que las instituciones de educación no son viables como inversión; sumando que se cancelan las posibilidades del ascenso al poder estatal o empresarial de sujetos de la mayoría de la población y se les condena a la servidumbre, mientras que los sujetos de las minorías ven beneficiado su proyecto social.

2.1. Principales factores que limitan la mejora en la Educación Básica (Primaria) de acuerdo a la OCDE.

La educación en nuestro país ha fracasado en cuestiones de calidad, los problemas que había en el siglo pasado siguen vigentes en nuestros días; hemos mejorado en términos cuantitativos, por ejemplo, “actualmente el 98% de los niños entre 6 y 11 años asisten a la escuela y solamente en 10% de la población no sabe leer ni escribir”⁵⁴. Los avances en números no se pueden negar, pero tampoco se pueden ocultar las limitaciones; la educación en nuestro país es antidemocrática, clasista y discriminatoria.

⁵⁴ García Cosco José Carlos, *Educación y Neoliberalismo en México*, en www.tuobra.unam.mx/publicadas/ (consultada: 01/03/2013).

2.1.1. El papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE)

Cuando se logró la independencia nacional, después de varios siglos de dominio colonial, la Educación fue uno de los principales instrumentos para integrar al país, y base para elevar las condiciones morales y materiales de la sociedad.

Desde ese entonces los pensadores de la talla del doctor José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías no concebían que pudiera existir un país unido y con capacidad de progreso si no desarrollaba una vasta tarea educativa.⁵⁵

Es por ello que el presente apartado abordará algunos de los principales factores que limitan de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el progreso en materia educativa en México, en el rubro de la Educación Básica, en este caso, la presente investigación se centra sólo en la educación primaria.

Por tanto es necesario conocer un poco sobre este Organismo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) es un foro de características únicas en el que los gobiernos de 30 democracias trabajan en conjunto para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización.⁵⁶

La OCDE también representa la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y las nuevas inquietudes como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos de una población que envejece.

⁵⁵ Moctezuma Barragán, Pablo. *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1993, p.27.

⁵⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).2005.p. 69.

La organización proporciona el entorno en el que los gobiernos tienen la posibilidad de comparar experiencias de política, buscar respuestas a los problemas comunes, identificar las mejores prácticas a trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.⁵⁷

En primer término se mencionará que el magisterio ha sido elemento fundamental en el proceso de la reforma educativa de los últimos años; a partir de 1992, se han puesto en marcha diversas iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza e impulsar el desarrollo profesional del magisterio. Sin embargo, los resultados del logro de los estudiantes dejan mucho que desear, como se ha observado en los resultados de la aplicación de pruebas nacionales que son (EXCALE y ENLACE) e internacionales (PISA).⁵⁸

Como se observa en el cuadro siguiente, se puede apreciar que en base a los resultados del Programme International for Students Assessment (PISA) por sus siglas en inglés del año 2009, a México le falta aún por alcanzar el promedio que marca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en las diferentes asignaturas que se evalúan como son: lectura, matemáticas y ciencias. Cabe destacar que este estudio solo es aplicado a estudiantes de la educación básica, en nivel secundaria (estudiantes de 15 años).

Gráfica 1. Tabla comparativa de desarrollo por países

⁵⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).2005.pág. 69.

⁵⁸ Nieto, Dulce María, *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2009, pág. 3

	Statistically significantly above the OECD average
	Not statistically significantly different from the OECD average
	Statistically significantly below the OECD average

	On the overall reading scale	On the reading subscales					On the mathematics scale	On the science scale
		Access and retrieve	Integrate and interpret	Reflect and evaluate	Continuous texts	Non-continuous texts		
Shanghai-China	556	549	558	557	564	539	600	575
Korea	539	542	541	542	538	542	546	538
Finland	536	532	538	536	535	535	541	554
Hong Kong-China	533	530	530	540	538	522	555	549
Singapore	526	526	525	529	522	539	562	542
Canada	524	517	522	535	524	527	527	529
New Zealand	521	521	517	531	518	532	519	532
Japan	520	530	520	521	520	518	529	539
Australia	515	513	513	523	513	524	514	527
Netherlands	508	519	504	510	506	514	526	522
Belgium	506	513	504	505	504	511	515	507
Norway	503	512	502	505	505	498	498	500
Estonia	501	503	500	503	497	512	512	528
Switzerland	501	505	502	497	498	505	534	517
Poland	500	500	503	498	502	496	495	508
Iceland	500	507	503	496	501	499	507	496
United States	500	492	495	512	500	503	487	502
Liechtenstein	499	508	498	498	495	506	536	520
Sweden	497	505	494	502	499	498	494	495
Germany	497	501	501	491	496	497	513	520
Ireland	496	498	494	502	497	496	487	508
France	496	492	497	495	492	498	497	498
Chinese Taipei	495	496	499	493	496	500	543	520
Denmark	495	502	492	493	496	493	503	499
United Kingdom	494	491	491	503	492	506	492	514
Hungary	494	501	496	489	497	487	490	503
Portugal	489	488	487	496	492	488	487	493
Macao-China	487	493	488	481	488	481	525	511
Italy	486	482	490	482	489	476	483	489
Latvia	484	476	484	492	484	487	482	494
Slovenia	483	489	489	470	484	476	501	512
Greece	483	468	484	489	487	472	466	470
Spain	481	480	481	483	484	473	483	488
Czech Republic	478	479	488	462	479	474	493	500
Slovak Republic	477	491	481	466	479	471	497	490
Croatia	476	492	472	471	478	472	460	486
Israel	474	463	473	483	477	467	447	455
Luxembourg	472	471	475	471	471	472	489	484
Austria	470	477	471	463	470	472	496	494
Lithuania	468	476	469	463	470	462	477	491
Turkey	464	467	459	473	466	461	445	454
Dubai (UAE)	459	458	457	466	461	460	453	466
Russian Federation	459	469	467	441	461	452	468	478
Chile	449	444	452	452	453	444	421	447
Serbia	442	449	445	430	444	438	442	443
Bulgaria	429	430	436	417	433	421	428	439
Uruguay	426	424	423	436	429	421	427	427
Mexico	425	433	418	432	426	424	419	416
Romania	424	423	425	426	423	424	427	428
Thailand	421	431	416	420	423	423	419	425
Trinidad and Tobago	416	413	419	413	418	417	414	410
Colombia	413	404	411	422	415	409	381	402
Brazil	412	407	406	424	414	408	386	405
Montenegro	408	408	420	383	411	398	403	401
Jordan	405	394	410	407	417	387	387	415
Tunisia	404	393	393	427	408	393	371	401
Indonesia	402	399	397	409	405	399	371	383
Argentina	398	394	398	402	400	391	388	401
Kazakhstan	390	397	397	373	399	371	405	400
Albania	385	380	393	376	392	366	377	391
Qatar	372	354	379	376	375	361	368	379
Panama	371	363	372	377	373	359	360	376
Peru	370	364	371	368	374	356	365	369
Azerbaijan	362	361	373	335	362	351	431	373
Kyrgyzstan	314	299	327	300	319	293	331	330

Source: OECD, PISA 2009 Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932343342>

La OCDE menciona que el sistema educativo mexicano sigue enfocado en los docentes, en lugar de estar centrado en el aprendizaje y los estudiantes; y esto se debe en parte al papel activo que juega el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) en cada nivel del sistema educativo y el casi todas las cuestiones políticas educativas, no solo laborales.⁵⁹

Y es por eso que abordaré la presencia de uno de los sindicatos de maestros más grandes y fuertes del mundo—con más de un millón de agremiados—y con estrechos vínculos con el poder político, y que representa un reto singular para el desarrollo de la educación en el país.⁶⁰

Desde el gobierno del ex presidente Carlos Salinas de Gortari (1994-2000) se habían dado instrucciones a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que, una vez terminado el diagnóstico y la consulta nacional, se procediera a la descentralización educativa e impulsara las reformas modernizadoras.

En la fase final se realizaron seis reuniones de concertación en cada estado y decenas de reuniones con el comité ejecutivo nacional del SNTE y sus secciones.

Las principales propuestas del Sindicato eran preservar los principios del artículo tercero constitucional, mantener la unidad nacional en materia educativa, garantizar el respeto a los derechos laborales, salvaguardar la integridad del sindicato como instancia de representación nacional y asegurar que todos los estados tuvieran la capacidad administrativa y técnica y los recursos necesarios para operar sus sistemas escolares.

En este sentido hubo cooperación de ambas partes, sin embargo respecto a los temores del sindicato, se garantizó la titularidad de la relación laboral con él, pero se

⁵⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE publishing. 2010 . p. 44.

⁶⁰ Nieto, Dulce María, *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2009, p. 3.

convino la sustitución patronal de la SEP por la de cada gobierno estatal y se acordó la adecuación de los marcos legales conforme a este arreglo.⁶¹

Sobre la capacidad de los estados para administrar y operar el servicio educativo, la Secretaría de Educación Pública se comprometió a prestarles los apoyos necesarios. Sin embargo varias entidades expresaban sus preocupaciones de no recibir de la federación los recursos financieros suficientes, o señalaban el problema de tener maestros con salarios y prestaciones estatales y otros con federales, pero dependiendo ambos del gobierno estatal, o de no contar con la capacidad instalada para extender la nueva carga administrativa.

Por estas dos razones se convino firmar otros dos acuerdos complementarios :

- 1) Entre el gobierno federal y cada estado
- 2) Entre cada estado y el SNTE.⁶²

En ellos el gobierno federal se comprometió a transferir anualmente recursos crecientes en términos reales a todos los estados para el sector educativo y a afrontar los costos de las homologaciones salariales y de las prestaciones entre maestros estatales y federales.

Por su parte el SNTE aceptó el acuerdo por las dos razones siguientes :

A) Porque en su espíritu y su letra del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) hay un claro reconocimiento al papel protagónico del maestro en la transformación educativa de México, un compromiso de la federación y de los gobiernos estatales de mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación,

⁶¹ Pablo Latapí Sarre. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*. México. FCE. 2004. p. 28.

⁶² *Ibidem.*, p.29.

de establecer un sistema estatal para la formación de maestros y de convenir la puesta en marcha de un sistema emergente de actualización.

B) Porque se atiende a la demanda de establecer la carrera magisterial y porque (el ANMEB) recibe las propuestas más importantes del SNTE en materia educativa ... porque el SNTE es el único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país que seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos pactados ..(según explica la maestra Elba Esther Gordillo en Examen Núm 40 sep. 1992).⁶³

Como se puede ver había dos ópticas diferentes: la de las autoridades y la del SNTE :

Para la Secretaría de Educación Pública (SEP) el propósito fundamental era lograr la descentralización educativa conforme al esquema preparado. Pero también tenía interés en otros dos aspectos:

1. La reforma integral de los planes , programas y libros de texto.
2. Una nueva política respecto del magisterio que incluía la carrera magisterial.

Diferente a la visión del sindicato (SNTE), desde 1989 la nueva secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, Maestra Elba Esther Gordillo se había dado a la tarea de replantear el sentido de la vocación social del Sindicato y concretar sus demandas y acciones en su materia de trabajo.

Por ello se presentó al gobierno federal las *diez propuestas en 1994*; éstas propuestas se sitúan en los fines y objetivos de la educación en los albores del nuevo milenio :

- ❖ la federalización de la educación básica,
- ❖ la nueva gestión de los planteles,

⁶³ Pablo Latapí Sarre. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*. México.FCE. 2004. p. 29.

❖ los cambios en preescolar, primaria y secundaria.⁶⁴

La existencia de un sindicato es legal y necesario, pueden instalarse uno o varios sindicatos del magisterio en los que los trabajadores de la educación se agrupan para defender sus derechos laborales y promover sus intereses profesionales. Pero en el caso de México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su dirigente Maestra Elba Esther Gordillo, ha rebasado esta finalidad por otras enteramente ilegítimas:

A lo largo de varias décadas ha ido ajustando sus objetivos, estructuras y procedimientos a las exigencias de los regímenes políticos en turno, primero al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y luego al Partido Acción Nacional (PAN), basados en un control gremialista y corporativo de sus adeptos y en métodos corruptos.

Con la complicidad de las autoridades educativas intercambió sus servicios por cuotas de poder que, en forma creciente, fueron mermando severamente las atribuciones de la SEP e incrementando el poder sindical en la administración de la educación, debido a ello resulta conveniente explicar las formas en que el SNTE interviene en el funcionamiento del sistema educativo nacional, y en las que limita las políticas públicas y otros propósitos de las autoridades orientadas a elevar la calidad de la educación.⁶⁵

1) Control total de los agremiados : el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) se ha consolidado como la asociación gremial principal y prácticamente única del magisterio en México, ha controlado a sus agremiados no sólo en lo que respecta a sus intereses laborales sino en los profesionales , técnicos y políticos.

De él dependen los maestros en cuanto a su plaza, promoción, cambios de adscripción, evaluaciones, salarios y prestaciones, créditos, pensiones, becas. Por conveniencia o

⁶⁴ Pablo Latapí Sarre. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*.México. FCE. 2004. p.30.

⁶⁵ Ibidem., p.32.

necesidad la mayoría de los maestros acepta pasivamente este dominio y vive dentro de una “profesión subyugada”.

2) Influencia en nombramientos. Tanto en la burocracia educativa federal como en la estatal, el SNTE presiona para lograr que puestos importantes sean ocupados por miembros suyos destacados.

3) Control de las plazas y beneficios. Por décadas el sindicato ha logrado que se le ceda la asignación de muchas (solía decirse que la mitad) de las nuevas plazas disponibles, con lo cual los maestros jóvenes quedaban subordinados a su poder.⁶⁶

La plaza se considera vitalicia y aún con derechos hereditarios y posibilidades de venta en un mercado obscuro.

4) Control de las escuelas normales. Feudos privilegiados del poder sindical han sido las escuelas normales y en parte la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Los dirigentes sindicales influyen en el nombramiento de sus directores, aprobación de planes y programas de estudio, normas organizativas y otros aspectos.

Ésta es la razón de fondo de la tradición normalista, del rechazo a abrir la formación del magisterio al ámbito universitario y del lamentable rezago y deterioro de este sector fundamental del sistema educativo.

Defiende también la ineptitud y por tanto se ha opuesto a evaluaciones externas de la calidad y preparación de los maestros. El sindicato afecta la calidad de la educación al interponer sus influencias a favor de comportamientos contrarios a las normas (indisciplina, ausencias) además presiona a directores y supervisores a concentrar su atención en asuntos sindicales, en detrimento de sus obligaciones sustantivas.⁶⁷

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Pablo Latapí Sarre. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*. México. FCE. 2004. p.33.

En el sexenio (2006-2012) el gobierno de presidente Felipe Calderón Hinojosa tuvo que realizar la reforma educativa al lado de la lideresa del SNTE, quien ha demostrado que, o bien no tiene la voluntad para llevar adelante los cambios pactados, o no tiene la capacidad de convencer a sus agremiados de la necesidad de dichos cambios.⁶⁸

Por otro lado, la administración del presidente Felipe Calderón H. se vió acompañado de un nuevo titular de la SEP que no tuvo el éxito en sus planes para el sector educativo, Alonso Lujambio (quien fue sustituido por el Dr. José Angel Córdova Villalobos) quienes no sólo no tienen experiencia en materia de educación pública, sino que también han tenido que aceptar su cargo bajo las mismas condiciones que lo hizo su predecesora, Josefina Vázquez Mota.

La administración del presidente Felipe Calderón H. entregó el control y su confianza a la líder del SNTE Mtra. Elba Esther Gordillo desde antes del comienzo de su sexenio, disminuyendo con esto la autoridad del Gobierno federal y de la propia SEP, a la cual el ejecutivo federal no pudo dotarle de autonomía. Este hecho se pone de manifiesto con la continuidad del yerno de la lideresa del SNTE, Fernando González Sánchez como titular de la Subsecretaría de Educación Básica.⁶⁹

Durante la administración foxista, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) planteó la necesidad de reformar la gestión institucional del Sistema Educativo Nacional en sus distintos niveles, ámbitos y procesos, con el fin de fortalecer su capacidad de conducir, acompañar y apoyar el desarrollo de las actividades sustantivas del sistema que se realizan en las escuelas.⁷⁰

El análisis realizado por Pronae ha sido ratificado y enriquecido en los últimos años por otros llevados a cabo por las autoridades educativas federales y estatales y por diversas

⁶⁸ Pérez, Germán, "Democracia y malestar global" en Alcántara, Manuel y Hernández, Ernesto, *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Universidad de Salamanca, 2009, p. 61.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Reimers, Fernando, *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, FCE, 2006, p. 32.

investigaciones educativas. Entre los principales problemas de la gestión del sistema sobresale lo siguiente :

- ❖ La débil articulación y la sobreposición de las acciones entre las distintas áreas y niveles jerárquicos que participan en la gestión de los diversos componentes del sistema y programas educativos.
- ❖ La frágil implantación de la cultura de la evaluación y autoevaluación, así como el escaso aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones para el diseño de las políticas y programas educativos y para el mejoramiento de la gestión del sistema y de las escuelas.
- ❖ La casi nula cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Algunos de estos problemas tienen su raíz en la estructura, organización y procesos de la administración educativa. Algunos de ellos son tan antiguos que datan casi de los orígenes del sistema educativo y se acentuaron con la acelerada expansión del mismo dentro de una organización muy centralizada.

Otros problemas son más recientes y surgieron con la gestión del sistema educativo federalizado y de las reformas iniciadas a principios de la década de los noventa del siglo pasado.

Se trata de antiguas estructuras y tradiciones administrativas que no se han terminado de acoplar a las estructuras más recientes y que han sido sometidas a fuerte presión por la redefinición de su papel en la gestión del sistema federalizado.⁷¹

⁷¹ Reimers, Fernando, *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, FCE, 2006, p. 32.

2.1.2. La inadecuada administración de los recursos financieros

Otro de los factores que resulta en un momento determinado resaltar de acuerdo a la OCDE es que la distribución de los recursos destinados a la educación no llega a su destino final, como debiera ser. Ya que las escuelas operan con escasos recursos, debido a ello la infraestructura de las mismas no es la adecuada a las necesidades tanto de los alumnos, como de los docentes.⁷²

Durante los últimos 20 años se han realizado iniciativas para reformar la educación, y una parte considerable empezó con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 entre las autoridades federales y las estatales.

Este acuerdo fue construido principalmente sobre tres líneas de acción:

- 1) la reorganización del sistema educativo,
- 2) la reformulación del currículum y los materiales educativos,
- 3) y una nueva evaluación de la profesión docente.

Este acuerdo fue el principio de un proceso para descentralizar la educación, considerado principalmente como una estrategia para mejorar la eficacia en el gasto educativo, reduciendo costos y diversificando las fuentes de financiamiento.⁷³

La descentralización significó que los estados se hicieron cargo de operar los servicios de educación básica que antes manejaba el gobierno central, es decir, de los niveles preescolar, primaria y secundaria, de las Normales, y de la educación especial e indígena.

⁷² Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE publishing. p. 15.

⁷³ Ibidem. p. 43.

Así, cada estado tuvo que añadir estos servicios federales a los servicios estatales que ya eran su responsabilidad; ya para el año 2009, 28 de las 32 entidades federativas tenían una Secretaría de Educación estatal que gestionaban sus sistemas educativos; otros tres estados, Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo, crearon instituciones descentralizadas.

Los servicios educativos en el Distrito Federal (D.F.) no se descentralizaron y continuaron siendo dirigidos a nivel federal por un administrador de educación, designado directamente por la Secretaría de Educación Pública.⁷⁴

Acorde a lo antes mencionado, se cita una investigación realizada por la Auditoría Superior de la Federación a varias escuelas de nivel básico durante el año 2010, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos ejercidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en las escuelas de educación básica para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Resulta necesario saber que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se reconocen como principales rezagos del Sistema Educativo Nacional los atrasos y desigualdades en la infraestructura educativa: el 14.0% de las primarias presenta cuarteaduras en sus edificaciones.

Debido a esto, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 se estableció la estrategia de “fortalecer la infraestructura escolar” con dos líneas de acción:

A) Establecer y promover el cumplimiento de estándares mínimos de adecuación y actualización de la infraestructura escolar y

B) Realizar un censo para conocer el estado de la infraestructura de las escuelas que imparten educación básica”.

⁷⁴ Idem.

Asimismo, en 2008 se realizaron dos cambios en la política educativa: se expidió la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE) y se formalizó la Alianza por la Calidad de la Educación por parte del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE);⁷⁵ - en cuanto a la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE) sus propósitos los he mencionado en el capítulo uno .

Respecto a la Alianza por la Calidad de la Educación, ésta se sustenta en cinco ejes de trabajo:

1. modernización de los centros escolares;
2. profesionalización de los maestros y las autoridades educativas;
3. bienestar y desarrollo integral de los alumnos;
4. formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo,
5. evaluar para mejorar, con metas que se iniciaron en el ciclo escolar 2008-2009 y que se pretenden alcanzar para 2012.

En relación a lo anterior, es el primer eje de la Alianza el que se involucra en este apartado y la Alianza anunció modernizar los centros escolares con el propósito de garantizar que los espacios educativos sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a la comunidad, que cuenten con la infraestructura, equipamiento y tecnología de vanguardia, y apropiados para enseñar y aprender.

Para el efecto, se previó que en el periodo 2008-2012 se atendería la infraestructura de 33,455 escuelas que se clasificaron en estado malo, muy malo y pésimo; así como el

⁷⁵ http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria (consultada: el 2 de mayo del 2012)

equipamiento de 14,529 escuelas cuyo equipamiento se encontraba en estado malo o pésimo.⁷⁶

Sin embargo en el año 2010, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no atendió escuelas con acciones de infraestructura, ya que en el sector educativo se estableció que las 33,455 escuelas previstas en la Alianza serían atendidas por el Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa (INIFED) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); y la SEP como coordinadora de sector, distribuyó y coordinó las acciones de ambos organismos, y de igual manera no se hizo nada al respecto.

La dependencia ejerció recursos en el equipamiento, mediante cuatro programas presupuestarios:

- a) U061 “Equipamiento de escuelas para educación básica a nivel nacional (Ampliación)”
- b) E001 “Enciclomedia”
- c) E002 “Equipamiento de Escuelas de Educación Básica”
- d) S223 “Habilidades Digitales para Todos”.

Ahora bien, como resultado de las acciones anteriores, la Auditoría Superior de la Federación encontró que en 2010, la SEP no contó con un diagnóstico para conocer el estado de la infraestructura física y el equipamiento de las 198,896 escuelas públicas de educación básica del país; en ese año, la dependencia programó sus acciones con base en un cuestionario aplicado en 2007 a 161,858 escuelas públicas de educación básica, lo que representa el 81.4% de las existentes en 2010.⁷⁷

Por otra parte, en cuanto al programa E002 “Equipamiento de escuelas de educación básica, en el año 2010, la SEP ejerció 198,288.7 miles de pesos para dicho programa, sin que la dependencia estableciera los indicadores y las metas para evaluar la

⁷⁶ http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria (consultada: el 2 de mayo del 2012)

⁷⁷ http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria (consultada: el 2 de mayo del 2012).

cobertura del programa, ni acreditara el cumplimiento del objetivo establecido en la MIR del programa.

En ese año, los 198,288.7 miles de pesos se utilizaron en la conexión y transmisión de señal educativa, en adeudos de ejercicios fiscales anteriores y en revisiones salariales y económicas, sin acreditar el cumplimiento del objetivo del programa.

Por lo que con el oficio núm. DGADDS/017/2012, y con fecha 18 de enero de 2012, se comunicó al Órgano Interno de Control en la SEP la falta de acreditación del cumplimiento del objetivo y los compromisos de equipamiento de escuelas de educación básica, ya que se presume que pudiera ser constitutiva de responsabilidades administrativas de los servidores públicos responsables de la operación de la política pública.⁷⁸

También cabe destacar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar los tiempos en que presenta sus informes ante el Congreso sobre la revisión de las cuentas públicas. La OCDE recomienda sobre la línea de mejores prácticas de transparencia presupuestaria que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal; y en México, el periodo actual es de 14 meses.⁷⁹

Finalmente de acuerdo a los parámetros de la OCDE, se puede decir que en cuanto al gasto educativo en México, en educación primaria sólo el 1.9 % se dedica al gasto de capital, cuando el promedio es de 7.8 %. Con la descentralización de los servicios educativos que se estableció en la Ley General de Educación de 1993 a los estados, los recursos educativos nacionales serían transferidos a los estados y el financiamiento sería un poco más fluido. El gobierno central también proporcionaría los recursos específicos para los estados con menos recursos de acuerdo a los art. 25 y 34 de la Ley General de Educación, sin embargo quedan muchos retos que resolver.

⁷⁸ http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria (consultada: el 2 de mayo del 2012).

⁷⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. México. 2009. p. 20.

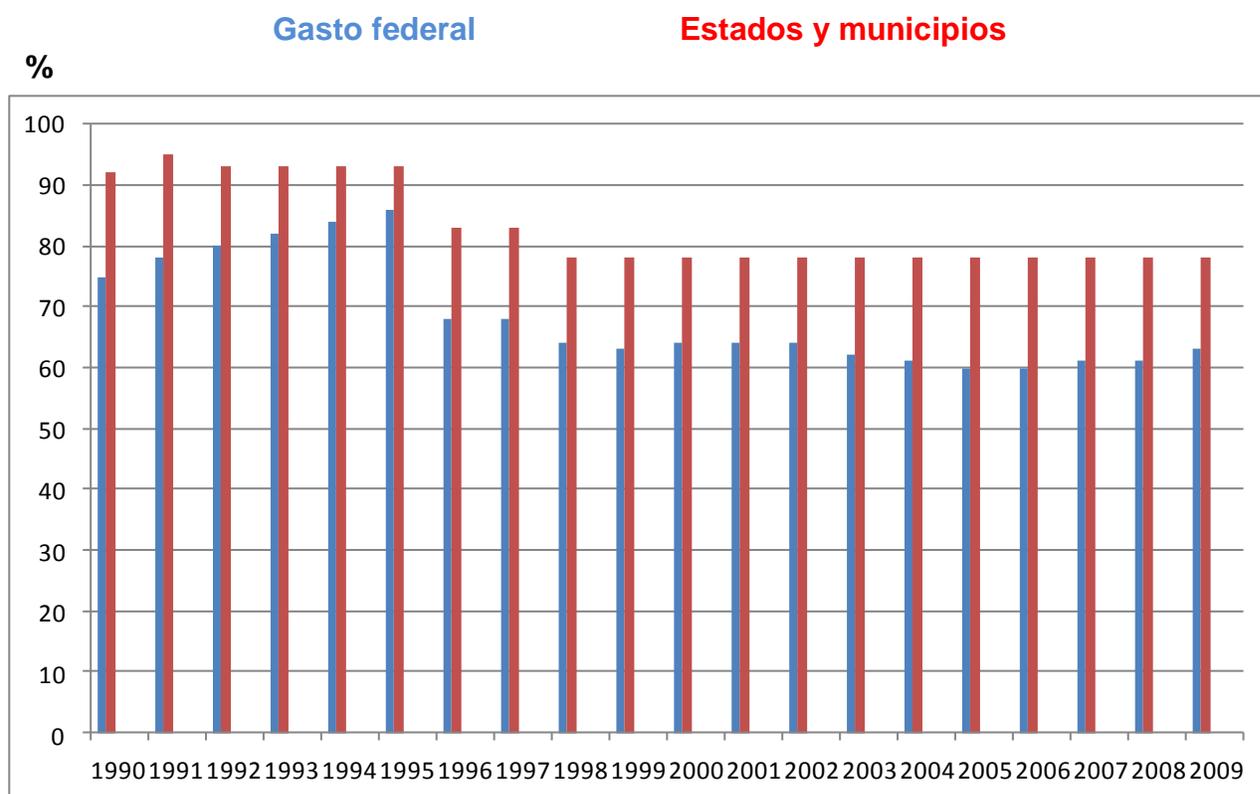
CAPÍTULO 2 : INVESTIGACIONES PREVIAS RESPECTO A LAS SUGERENCIAS REALIZADAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA) HACIA MÉXICO

La descentralización y la ayuda no se han materializado por completo, ya que existe todavía un marcado centralismo.⁸⁰

Con la descentralización de los servicios educativos, la reducción del gasto público federal no fue compensada por un aumento en el gasto estatal, como se observa en la siguiente figura.⁸¹

Gráfica 2

Gasto educativo por nivel de gobierno en México, 1990-2009



nota: Las cifras muestran sólo el gasto público en educación. Las diferencias entre estos porcentajes y el gasto total 100% se explica por el gasto privado en educación. Los años 2006, 2007, 2008 y 2009 están basados en datos preliminares.

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública (Dirección General de Planeación y Programación).

⁸⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2010, p. 53.

⁸¹ *Op.cit.*, p. 54.

La revisión del modelo para asignar los recursos a los estados (fondo de aportaciones para la educación básica) que parece haber creado grandes desigualdades en la cantidad de recursos que reciben los estados para la educación, sigue pendiente.

Una parte significativa de los servicios educativos y el financiamiento son proporcionados mediante programas, que son intervenciones estructuradas con objetivos y actividades específicas, a los que casi siempre se añade un presupuesto específico.

Por citar algunos :

El Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)

El Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo (PEMLE)

Estos programas pueden ser federales o estatales, y en un solo estado pueden operar simultáneamente varios de ellos en el mismo año, se informó al Consejo Asesor que en un momento dado operan hasta 200 programas, sin embargo los programas no han solucionado el problema de la desigualdad financiera, ya que sólo cerca del 50% de escuelas accede realmente a ellos. Muchas escuelas en las regiones más pobres o aisladas no pueden acceder a estos programas, ni a sus recursos humanos, capitales y financieros⁸²

⁸² Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2010, pp. 54-56.

2.2. Acuerdo OCDE-SEP para el diseño de las reformas en materia educativa (2008- 2010)

Una vez que ya se han mencionado algunos de los factores que obstaculizan el progreso del sector educativo de acuerdo a la OCDE; resultó necesario que las autoridades federales, a través de su Secretaría de la Educación (SEP) afianzaran un Acuerdo para que el proyecto de la OCDE-México continuara los esfuerzos cada vez mayores que la OCDE realiza para apoyar las reformas educativas en los países miembros y en los países asociados.

En concreto se estableció un acuerdo entre la OCDE y el Ministerio de Educación Mexicano (Secretaría de Educación Pública, SEP) para apoyar el diseño y la implementación de las reformas en las políticas educativas para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010).

Específicamente se solicitó el apoyo en las áreas de : trayectoria profesional docente, gestión escolar, liderazgo y participación social. A fin de promover el diseño y la implementación eficaces de la política pública, y se creó una metodología específica.

El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México aportó tres tipos de contribuciones, como se observa en el cuadro siguiente : análisis comparativos, intercambios (talleres, conferencias y visitas a países) y recomendaciones.⁸³

⁸³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2010, p. 19.

- 1)** Asesoría: producción de una serie de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo, pertinentes y viables para el sistema educativo mexicano .
- 2)** Análisis (publicaciones): Reportes varios sobre políticas y prácticas en México y de comparación internacional, útiles para desarrollar conocimientos y recomendaciones .
- 3)** Comunicación: talleres, seminarios, conferencias y visitas de trabajo a entidades federativas y países con experiencias exitosas que contribuyan a enriquecer las reformas en marcha.

Por su parte la Secretaría de Educación Pública ha dado continuidad a las recomendaciones de la OCDE que se emitieron en el marco del Acuerdo de Cooperación México/SEP - OCDE 2008-2010 con el propósito de que estas recomendaciones lleguen a los actores educativos involucrados, se apropien de ellas y se instrumenten, para apoyar la reforma educativa.⁸⁴

De manera particular, la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) ha emprendido una estrategia de difusión y seguimiento de las recomendaciones, a través de:

- ✓ Entrega de las dos publicaciones que concentran las recomendaciones de la OCDE - Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México y Establecimiento de un marco para la evaluación docente. Consideraciones para México; así como otras publicaciones de este organismo internacional.

⁸⁴ <http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php>. (consultada : 19/marzo/2012)

Estos documentos se han entregado a autoridades educativas estatales y federales, representantes del SNTE, organizaciones de la sociedad civil, miembros de las comisiones de educación del Congreso, académicos e investigadores.

- ✓ Integración del informe sobre los avances en los programas y acciones federales alineados con las recomendaciones, y su difusión a las entidades federativas.
- ✓ Integración del informe sobre los avances en las iniciativas estatales alineadas con las recomendaciones.
- ✓ Realización del Taller de seguimiento a las recomendaciones de la OCDE en las entidades federativas, como primer ejercicio presencial para el intercambio de experiencias.⁸⁵

En este mismo tenor el 6 de julio de 2010 se llevó a cabo, en la Ciudad de México, el Taller de Seguimiento a las recomendaciones de la OCDE en las entidades federativas, evento realizado en el marco de las acciones de continuidad y seguimiento a los trabajos derivados del Acuerdo de Cooperación SEP – OCDE, para Elevar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México.

El objetivo de este Taller fue establecer líneas de comunicación entre la SEP y las autoridades educativas estatales, dar a conocer el estado actual en la implementación de las recomendaciones de la OCDE a nivel federal, y facilitar e impulsar acciones que abran la posibilidad de incorporar en los planes estatales líneas de acción orientadas a la implementación de aquellas recomendaciones que atiendan las necesidades particulares de las entidades.⁸⁶

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ <http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php>.(consultada : 19/marzo/2012).

En congruencia con los temas que abordan las recomendaciones que emitió la OCDE a nuestro país en materia de política educativa, la UPEPE organizó el Taller en torno a cinco ejes temáticos:

- i) Formación inicial docente,
- ii) Ingreso al servicio docente,
- iii) Formación continua y desarrollo profesional docente,
- iv) Liderazgo y gestión escolar, y
- v) Participación social.

El Taller contó con la participación de 75 autoridades educativas de las entidades de la República y de los titulares y funcionarios de las direcciones generales de Educación Superior para Profesionales de la Educación; de Formación Continua de Maestros en Servicio, de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, de Evaluación de Políticas Educativas y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

La participación de las autoridades educativas estatales destacó en las mesas de trabajo y en la exposición plenaria de experiencias locales sobre participación social en Colima y Veracruz; Liderazgo instruccional en Durango, e Ingreso al Servicio Docente en Sonora.⁸⁷

2.3. Seminario OCDE- Harvard para líderes en reformas educativas (2009-2010)

Otro de los estudios previos respecto a la sugerencias que proporciona la OCDE para México en materia educativa es un seminario llamado : OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas .

⁸⁷ <http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php>. (consultada (19/marzo/2012).

La OCDE, en cooperación con la Universidad de Harvard, estableció este seminario organizado en tres módulos sobre prácticas relevantes de política docente y gestión escolar para líderes mexicanos en reformas educativas.

I) El primer módulo fue realizado en Santiago de Chile, del 18 al 24 enero de 2010, bajo el nombre de : “ módulo de profesionalización docente “.

II) El segundo módulo se llevó a cabo en Ontario, Canadá, en mayo del 2010 denominado : “ prácticas de gestión y liderazgo escolar “.

III) El tercer y último módulo se desarrolló en la Ciudad de México, en Junio del mismo año y el tema central giró en torno a la implementación.⁸⁸

El Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas combina formación académica y espacios de reflexión colectiva, con visitas de estudio y análisis de experiencias internacionales relevantes para México; este Seminario forma parte del *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Educación de Calidad en las Escuelas en México.*⁸⁹

I) Primer módulo realizado en Santiago de Chile, “ profesionalización docente”

El propósito del primer módulo que se realizó en Santiago de Chile en enero del 2010, fue tomar como referencia ó experiencia la reforma educativa chilena y las políticas docentes implementadas en los últimos 20 años ya que han demostrado tener un impacto positivo en la calidad de la educación en Chile, y como en todo análisis

⁸⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico(OCDE). *Hoja de información No. 4*, México.2010.

⁸⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Reflexiones finales del seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*, Santiago de Chile.2010. p. 4.

comparativo, la experiencia chilena puede aportar importantes elementos y aprendizajes útiles para la agenda de reformas educativas mexicanas.

En este seminario se contó con la presencia de una delegación Mexicana que estuvo conformada por un grupo de personajes políticos del sistema educativo mexicano, representantes de la SEP, del Senado de la República y la Cámara de Diputados, de las entidades federativas y de diversos organismos no gubernamentales de la sociedad civil.

Durante el *Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas: módulo de profesionalización docente*, en Santiago de Chile. Se presenta un análisis de éstas políticas y sus procesos de implementación y de sus posibles implicaciones y aportaciones para las reformas educativas hacia México.⁹⁰

Los temas giraron en torno a tres grandes áreas:

- a) el marco y las regulaciones institucionales de las políticas docentes,
- b) la evaluación de los docentes en servicio y
- c) la formación profesional inicial y continua.

Todas estas de suma relevancia para México. Como parte del proceso de reflexión de los diferentes temas, el grupo se entrevistó con los actores chilenos clave de estas reformas durante los primeros dos días. Luego visitó escuelas, centros de formación y evaluación y los municipios en donde se implementan estas políticas.

En cuanto al primer inciso, que habla sobre tener o contar con un marco que regulen a las instituciones que intervienen en las políticas docentes; se observa que el proceso de reforma chileno se ha llevado a cabo de forma sostenida durante 20 años, con objetivos claros y la participación de los diferentes actores del sistema educativo.

⁹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,(OCDE). *Reflexiones finales del seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*, Santiago de Chile.2010. p.3.

Esta continuidad ha convertido *de facto* a esta política educativa en una **política de estado**, capaz de tener visiones de corto, mediano y largo plazo.

Para que se de un avance progresivo de las reformas, la experiencia chilena muestra que es vital consolidar una agenda con mínimos aceptables de **consenso y marcos de institucionalidad** apropiados.

Estos factores exigen que haya una reciprocidad de actores diversos a diferentes niveles, como son los representantes de los gobiernos nacional, regional, local, los sostenedores de escuelas, los docentes y sus representantes, los directores de escuela, padres y alumnos.⁹¹

Ahora bien, en cuanto al siguiente inciso que trata sobre la evaluación de los docentes en servicio, la experiencia de evaluación docente en Chile, menciona que puede ser relevante para México por sus objetivos, por el proceso que se ha seguido, por su diseño y componentes. Por ello se sugiere analizar con atención el diseño, la implementación y el desarrollo de este sistema.

La evaluación debe ser vista como una plataforma constructiva, de formación y de apoyo para los docentes y las escuelas, con el fin cumplir el principal objetivo: promover el crecimiento de los docentes al servicio de escuela y sus alumnos.⁹²

La evaluación docente en Chile es de carácter formativo, está basada en estándares y abarca diferentes dimensiones, entre ellas:

1) Las prácticas didácticas del maestro (recuperadas a través de un **portafolio de evidencia** donde la planificación y evaluación de clases son clave), y

⁹¹ *Ibidem.* p. 1.

⁹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,(OCDE). *Reflexiones finales del seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*, Santiago de Chile.2010. p.2.

2) el juicio de un supervisor y de un par. La evaluación es obligatoria cada 4 años para el profesorado municipal.

He aquí algunas reflexiones que podrían ser útiles para México en el mediano plazo :

- La evaluación podría **alinearse progresivamente** con estándares de buena enseñanza.
- Se sugiere que se estudie la posibilidad de concretar un sistema que :
 - a) sea **de carácter formativo** – como el chileno– y
 - b) **de rendición de cuentas**. Por ello, se sugiere también analizar el beneficio viable para buscar mecanismos acordes con todos los actores relevantes, a efecto de que la evaluación del desempeño docente sea obligatoria para los docentes en servicio.
- Los **instrumentos de evaluación del desempeño docente deben ser diversos**. Algunas de las opciones, que se utilizaron en Chile, podrían ser: portafolios, videos y evaluaciones de pares.
- La evaluación debe estar **enlazada con la parte formativa** para que su práctica tenga un mayor impacto en la educación de los estudiantes. Una opción a explorar podría ser el establecimiento de mecanismos de formación y de respuesta adecuada a aquellos docentes que demuestren niveles bajos de desempeño consecutivos.
- Se considera interesante la posibilidad de consolidar **un sistema de selección y evaluación de la dirección y la supervisión escolar basado en un marco de referencia para la buena dirección.**⁹³

Los procesos adecuados de **implementación** son igualmente importantes: la cuidadosa definición, distribución y consideración del tiempo destinado a las distintas etapas han sido una prioridad en el caso chileno.

⁹³ *Idem.*

En cuanto al tercer tema que trata sobre la formación profesional continua e inicial del docente, se menciona que en Chile, prácticamente toda la formación continua está relacionada con el Marco para la Buena Enseñanza.

La reforma chilena sitúa a **la demanda de la escuela como el centro de la política de formación**, por lo tanto, se ha pasado de una oferta de formación continua basada principalmente en las necesidades individuales de los docentes a la oferta centrada en las necesidades de la escuela.

Recientemente se aprobó la *Ley S.E.P. (Subvención Escolar Preferencial)* que informa un giro para responder mejor a la demanda de las escuelas. El Ministerio de Educación pone a disposición de las escuelas, en particular aquellas con alumnos con grandes desventajas, **recursos adicionales manejados por el propio centro escolar, para** que busquen apoyo técnico, y sigan un plan de trabajo y formación previamente acordado.

Esta ley también introduce **una nueva figura de formación continua**: las Agencias Técnicas Educativas (ATEs), que postulan para ofrecer este apoyo técnico, formación y seguimiento a las escuelas basadas en sus necesidades. Las propias universidades también pueden crear ATEs para ofrecer estos servicios de apoyo técnico.

Chile desarrolló otros mecanismos para fortalecer el impacto de la formación continua, tales como la **Red de Maestros de Maestros**. Los docentes que han obtenido una evaluación destacable son invitados y formados para consolidar esta red. Estos docentes son tutores de los nuevos docentes o dan formación en las universidades acerca de qué es ser un buen docente.⁹⁴

Se propone evaluar la relevancia y posible pertinencia de una red similar en México para destacar a docentes, directivos, ATPs e inspectores de excelencia. Quizá durante

⁹⁴ *Ibidem.* p.3.

los **periodos de práctica o de inducción**, los docentes de nuevo ingreso puedan recibir adicionalmente tutoría de los maestros que componen la red.

Para México y Chile, un reto continúa siendo **cómo vincular estrechamente la formación inicial y continua** y cómo hacer que la **oferta de las universidades y las normales sea más relevante para los docentes en servicio**.⁹⁵

El objetivo de este seminario no es importar ó imponer fórmulas de éxito, en un momento dado del caso chileno, si no más bien aprender cómo se llevaron a cabo muchas de las reformas en materia docente, así como extraer las prácticas que son consideradas de mayor interés y relevancia y que pudieran adaptarse al contexto mexicano.

En este primer módulo se busca resumir algunas de las reflexiones principales de los diversos actores educativos, cabe destacar que la mayoría de éstas coinciden con la evidencia internacional sobre buenas prácticas en política docente y también con la realidad chilena. Este seminario es un ejercicio académico, que es producto de un evento formativo así como con resultados de reflexión colectiva de los participantes.⁹⁶

II) Segundo módulo realizado en Ontario, Canadá. “prácticas de gestión y liderazgo escolar”

El segundo módulo del seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas en México: que es sobre Gestión y Liderazgo Escolar, se llevó a cabo en Ontario, Canadá del 3 al 7 de Mayo del 2010.

⁹⁵ *Ibidem*. p.3.

⁹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,(OCDE). *Reflexiones finales del seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*, Santiago de Chile.2010. p.5.

El tema central fue referente a las prácticas de gestión y liderazgo escolar dentro del marco de una mejora educativa. Treinta actores de la política educativa de México de alto nivel (SEP, SNTE, Estados, Sociedad Civil, Parlamentarios) participaron activamente.

Dicho módulo se llevó a cabo con presentaciones generales realizadas por actores de la política educativa de Ontario incluyendo a la Ministra de Educación, así como diputados y jefes de departamento, Ken Leithwood (University of Toronto), Prof. Ben Levin (Ontario Institute for Studies in Educación, OISE), analistas y académicos.⁹⁷

Estas presentaciones fueron seguidas por una serie de visitas de estudio a distritos escolares, a consejos y a escuelas. La Prof. Inés Aguerrondo (UNESCO IIEP), el Prof. Fernando Reimers (Harvard GSE) y analistas de la OCDE dirigieron el trabajo académico en el Instituto de Estudios de la Educación de Ontario (Ontario Institute for Studies in Education, OISE) para:

- A)** analizar los elementos de gestión y liderazgo escolar que han sido positivos para la mejora educativa de Ontario y,
- B)** definir los elementos que podrían ser relevantes para las reformas educativas mexicanas actuales para mejorar la calidad de la educación, basados en las experiencias estudiadas en Ontario.

Ya que principios del año 2003, el sistema escolar público de Ontario se encontraba estancado. Sus dos millones de estudiantes y su 4 mil 900 escuelas en 72 distritos habían estado sin avance tanto en alfabetización como en conocimientos básicos de aritmética así como el nivel de egreso de preparatoria (*high school*) durante los cinco años anteriores. A seis años de distancia, la alfabetización aumentó 13% y los niveles de egreso escalaron de 68 a 79 por ciento.⁹⁸

⁹⁷ Organización para la cooperación y el Desarrollo (OCDE)-México. *Hoja de Información No. 4*: June 2010.

⁹⁸ Fullan, Michael. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. Vol. 15, Núm. 47, pp. 1101-1102.

El éxito de Ontario, hasta este punto, tiene su base en un conjunto de ocho componentes interrelacionados

1) Un número modesto de metas ambiciosas

El énfasis inicial de la reforma de Ontario era mejorar en los estudiantes la adquisición de las habilidades de alfabetización y aritmética (cruciales para el desarrollo de habilidades de pensamiento y de comprensión. En 2010 se agregó una nueva iniciativa – el aprendizaje temprano– que incluye la prestación del servicio de pre-escolar de tiempo completo para niños de entre cuatro y cinco años de edad

2) Una coalición para guiar desde las altas esferas

Desde el principio, el liderazgo central se consideró esencial, especialmente con la presencia personal del Primer Ministro, quien encabeza a un grupo de líderes que incluye al Ministro Delegado, al Secretario de Rendimiento Estudiantil, al asesor para el Primer Ministro y a otros líderes clave dentro del sistema. Este grupo, ahora conocido como “el Equipo de Resultados en Educación” analiza el avance, debate programas e iniciativas y ayuda al sistema a mantener la ruta hasta el final en relación con las prioridades centrales.⁹⁹

4) Inversión en liderazgo y en construir capacidad

Si existe un concepto que captura la esencia de la estrategia de Ontario es el orientado a construir capacidad. Éste fue lanzado por el Ministro de Educación con la creación de la Subsecretaría de Alfabetización y Aritmética (LNS por sus siglas en inglés) y la de Aprendizaje y Éxito Estudiantil para la Rama 18 (SS/L18, por sus siglas en inglés) ahora coordinado por la nueva División de Rendimiento Estudiantil. La provincia de Ontario ha invertido bastante en su personal; por ejemplo, en Funcionarios de Rendimiento Estudiantil, en Líderes para el Éxito Estudiantil, Líderes para la Efectividad en las Escuelas, Docentes para el Éxito Estudiantil, docentes para primarias y especialistas. También ha invertido en recursos, en institutos de aprendizaje profesional,

⁹⁹ *Idem.*

guías instruccionales y en tecnología interactiva para conferencias con seminarios virtuales.¹⁰⁰

5) Intercambio de información y de prácticas efectivas como estrategia para la mejora.

Cuando se inició la estrategia, la agencia de evaluación conocida como Oficina de Rendición de Cuentas y Calidad en Educación (EQAO, por sus siglas en inglés) administró, recogió y publicó los datos anuales en rendimiento estudiantil de las evaluaciones de la provincia de Ontario; sin embargo eran pocos los mecanismos que existían en ese momento para integrar esta información con otras fuentes de datos que proporcionaran un panorama más completo del rendimiento estudiantil. La LNS, por ejemplo, creó una herramienta de recolección de datos, la Ontario Statistical Neighbours (OSN) [Vecinos de Estadísticas de Ontario] para ayudar a la vez a la Subsecretaría y a los consejos escolares distritales a estimular la mejora y a supervisar el avance.

6) Intervención de una manera no punitiva.

Una característica clave de la estrategia es la de exhortar a los participantes a tomar riesgos y a compartir las experiencias exitosas que resulten de éstos, a la vez que hay intervención con una actitud no punitiva. En pocas palabras, la estrategia es deliberadamente “ligera de enjuiciamiento”. Incluso el Programa de Cambio (Turn around Program) para las escuelas primarias (llamado OFIP) y la Iniciativa de Apoyo Escolar (para las secundarias) transmiten un tono positivo al identificar escuelas y consejos escolares distritales en las que, con base en los datos, un número importante de estudiantes no están logrando el rendimiento estándar estipulado para la provincia de Ontario.¹⁰¹

¹⁰⁰ Fullan, Michael. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. Vol. 15, NÚM. 47, p. 1103.

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 1104

7) Protección contra los distractores

Desde el principio, los líderes de la estrategia de Ontario se comprometieron a tener una actitud proactiva, asumiendo que era inevitable toparse con distractores, para intentar reducir su interferencia en las prioridades.

Un distractor es cualquier cosa que aleja la atención y la energía de la agenda prioritaria. Por ejemplo, la negociación laboral colectiva de los maestros, que se realiza cada año, era un distractor hasta antes de 2003. El gobierno consideró como prioridad establecer contratos colectivos de cuatro años con todas las federaciones de maestros y ahora se cumple el segundo ciclo de estos contratos. Otros distractores podrían ser el establecimiento de nuevas prioridades *ad hoc* y una burocracia excesiva.

Se reconoce que no siempre se pueden eliminar todos los distractores pero que es crucial tratar de mantener la concentración sobre las prioridades centrales.

8) Ser transparente, implacable y aceptar crecientes desafíos

Aunque la estrategia procura evitar los enjuiciamientos, hay un número de factores que incrementan la presión para la rendición de cuentas, tal como: la transparencia sobre los resultados y las prácticas, el intercambio y la interacción entre pares y entre escuelas, la negociación de metas y la ejecución de planes entre la LNS, la SS/L18 y los consejos escolares y distritales.

De más reciente creación, una nueva legislación refuerza la expectativa de que dichos consejos, que incluyen a directores y fiduciarios, tienen la responsabilidad de observar el rendimiento estudiantil. En general, el énfasis constante del Primer Ministro y del gobierno en las prioridades centrales mantiene permanentemente al frente la estrategia de Ontario.¹⁰²

¹⁰² Fullan, Michael. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. Vol. 15, Núm. 47, p. 1105.

III) Tercer módulo, Ciudad de México. Implementación.

“ El trabajo duro está hecho. Tenemos la política aprobada; ahora todo lo que tienes que hacer es implementarla “.

(Ministro de Educación saliente a un colega)¹⁰³

El tercer módulo de este seminario OCDE-Harvard, se realizó en la Ciudad de México 28 -29 de Junio de 2010, en el que el propósito principal fue la implementación de las reformas educativas en México, con la participación de más de 40 participantes de México, quienes tomaron parte en los módulos de Chile y Ontario, y se reunieron para trabajar en el módulo final, el cual gira en torno a la implementación.

El Prof. Fernando Reimers de la Universidad de Harvard GSE, conjuntamente con Ines Aguerro, personal de la OCDE y del Consejo Asesor de Políticas de Docencia y Liderazgo Escolar de la OCDE apoyaron a los participantes. Se trabajó en el diseño y desarrollo de estrategias propias de implementación, utilizando las recomendaciones y lecciones aprendidas en los módulos de Chile y Ontario.

En este contexto, la SEP y la OCDE establecieron como ya he mencionado, en 2008 el *Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México*. El propósito del acuerdo fue determinar no sólo *qué* cambios de política había que hacer en México, sino también *cómo* debían diseñarse e implementarse eficazmente las reformas de la política educativa, tomando en cuenta las iniciativas en marcha, así como las condiciones, restricciones y oportunidades locales.¹⁰⁴

¹⁰³ Fullan, Michael. *Los nuevos significados del cambio en la educación*. España, Octaedro.2002. p. 97.

¹⁰⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. México, OCDE publishing.2011. p.9.

Uno de los componentes de este acuerdo implicó el desarrollo de políticas y prácticas adecuadas para evaluar la calidad de las escuelas y los maestros y para vincular los resultados con los incentivos con el fin de generar procesos efectivos de mejora. Estas líneas de trabajo fueron dirigidas por el Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos Docentes en México, conformado por expertos internacionales.¹⁰⁵

De acuerdo al marco de políticas públicas para implementar las reformas educativas y para que las autoridades educativas y actores clave adapten y pongan en marcha reformas de política pública diseñadas a partir de las mejores prácticas y ejemplos internacionales, deberán considerarse de manera adecuada las condiciones, restricciones y oportunidades locales.

Al combinarse con prácticas internacionales y evidencia comparable, la movilización del conocimiento local puede proporcionar un vínculo vital para diseñar reformas educativas adecuadas a las prioridades y el contexto nacionales. El propósito de las recomendaciones en este ámbito es proporcionar lineamientos a la SEP, y a los actores implicados en México, para una continua movilización del conocimiento local, con el fin de informar los procesos de la reforma educativa.¹⁰⁶

En combinación con las prácticas internacionales y la evidencia disponible, la **movilización del conocimiento específico del país** es un elemento vital para diseñar, planificar y poner en marcha reformas educativas de manera eficaz que sean viables y sostenibles dadas las condiciones, restricciones y oportunidades que hay en México. Las experiencias sugieren con claridad que el conocimiento confiable y actualizado sobre temas particulares de política pública es crucial durante el proceso de adoptar mejores prácticas y recomendaciones de otros contextos.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p. 10.

Por otra parte existen dimensiones de política comunes que deberían considerarse para programas de reforma exitosos; las dimensiones de la política pública proporcionan un marco mediante el cual la SEP, y los actores implicados, pueden continuar el proceso de análisis, diseño, planificación, implementación y evaluación de políticas educativas.

Los programas de reforma educativa en México pueden beneficiarse de la consideración metódica de cada una de las siguientes seis dimensiones del marco de política pública:¹⁰⁷

Sugerencias para la implementación de programas en el marco de una reforma educativa en México.

- a. **Calidad de datos, información e indicadores:** esto implica una consideración de la calidad y la cantidad de los datos pertinentes y la información disponible (sobre alumnos y maestros, desempeño y vínculos entre ellos), para fijar los objetivos y la identificación de áreas deficientes que necesiten mejorarse.

- b. **Relevancia social del compromiso de los actores implicados:** esto incluye considerar opciones para la estrategia de comunicación, participación y consulta con los actores implicados, incluidos el público en general, los maestros, los directores y las autoridades educativas locales, así como los sindicatos docentes (lo cual implica identificar de qué manera la reforma propuesta puede traducirse en un mensaje socialmente pertinente y significativo para todas las familias, los maestros y los directores).

- c. **Financiamiento público adecuado:** es importante considerar la cantidad y la permanencia del financiamiento público para el desarrollo e

¹⁰⁷ *Idem.*

implementación de la reforma educativa (el cual puede ser, por ejemplo, anual o fijo), incluyendo un análisis del costo-beneficio, las proyecciones de costo y los ahorros que se pueden obtener al modificar la asignación actual de partidas presupuestales o programas existentes.¹⁰⁸

- d. **Marco legal y normativo adecuado:** es importante identificar conflictos potenciales y posibles modificaciones que pudieran requerirse en áreas relacionadas (por ejemplo, en las leyes laborales) para llevar a cabo las reformas.
- e. **Arreglo institucional:** lo cual incluye un análisis de las instituciones públicas (SEP, INEE y autoridades educativas estatales, por ejemplo, para identificar organismos específicos que deberían contribuir al desarrollo de estándares y evaluaciones, y para proponer modificaciones).
- f. **Procesos de descentralización y transferencia de responsabilidades:** esto significa prestar atención a los niveles *formales* y *de facto* de la transferencia de responsabilidades en los principales organismos federales y estatales responsables de proporcionar servicios educativos (incluyendo los recursos, la capacidad, la gestión de información, la evaluación y la supervisión).¹⁰⁹

En el recuadro siguiente se observa la metodología que utilizó la Organización para la Cooperación y el desarrollo (OCDE), en el cual se aprecia de una forma sintética los métodos aplicados, así como los resultados que se obtuvieron de éstas mismas.

¹⁰⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México.* México, OCDE publishing. 2011. p.10.

¹⁰⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México.* México, OCDE publishing. 2011. p.10

CAPÍTULO 2 : INVESTIGACIONES PREVIAS RESPECTO A LAS SUGERENCIAS REALIZADAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA) HACIA MÉXICO

Metodología de la OCDE para apoyar la implementación de políticas educativas y resultados del Acuerdo de Cooperación¹¹⁰

Metodología	Resultados
Análisis comparativo	<ul style="list-style-type: none">-Visitas de campo por parte de la OCDE a los estados mexicanos de Nuevo León, Chiapas, Aguascalientes, Veracruz.-Documentos de trabajo e informes elaborados por expertos invitados sobre : los incentivos docentes desde una perspectiva comparativa, la prueba ENLACE, marcos de políticas públicas, y procesos de reformas , la rendición de cuentas, los resultados del aprendizaje del alumno para medir las mejoras, la evaluación de los docentes en servicio, los incentivos docentes, las pruebas piloto, el monitoreo y la evaluación.-Revisión estatal sobre prácticas de incentivos docentes en México.
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none">-Recomendaciones específicas para México en las áreas mencionadas.
Comunicación	<ul style="list-style-type: none">-Talleres internacionales, reuniones técnicas, presentaciones y actos de divulgación.

¹¹⁰ Ibidem., p.20

CAPÍTULO 2 : INVESTIGACIONES PREVIAS RESPECTO A LAS SUGERENCIAS REALIZADAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA) HACIA MÉXICO

En el contexto internacional y nacional que se vive hoy en día; el gran impacto del neoliberalismo en la educación se manifiesta a través de políticas modernizadoras tendientes hacia la descentralización; ya que en la actualidad, la mayoría de las iniciativas para reformas en los sistemas educativos, tienen su origen de manera predominante en la liberal y neoclásica, que son la brecha para el neoliberalismo.

Y es así que se muestran los argumentos neoliberales principales; se debe tener presente que si la educación la comparamos con una mercancía y de esta forma las escuelas resultan una empresa y la administración educativa como gerencia para producir ganancias o recursos propios, teniendo como resultado una decadencia de la escuela pública y la priorización de la escuela privada, la destrucción del docente y con ellos todos sus derechos, se reduce el gasto del Estado en el rubro educativo. Teniendo como resultado, la formación de capital humano, para la creación de un mercado libre.

CAPÍTULO 3

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

Un cambio educativo es técnicamente simple y socialmente complejo, y es que el problema más grande no es tanto una cuestión de resistencia dogmática y de malas intenciones, sino más bien de dificultades relacionadas con la planificación y la coordinación de un proceso social de múltiples niveles que implica a miles de personas.¹¹¹

Ante esto se puede decir que la implementación es una variable y si el cambio es potencialmente bueno, el éxito así como el progreso del alumnado o un incremento de las habilidades de los docentes, dependerá del grado y la calidad del cambio en la práctica.¹¹²

Es ante estas disyuntivas que se encuentra México en materia educativa, y es de importancia tomar nota de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través de varios talleres y seminarios que se expusieron en el capítulo anterior, hace las siguientes recomendaciones para una mejora en la educación básica en el nivel de primaria.

Y si se considera a la educación como un producto de mercado, se debe tener presente que existe mercado cuando tenemos la conjunción entre oferta-demanda; un producto vale no en tanto se le ofrece, más bien en cuanto se lo demande, por ende hay que incentivar una demanda adecuada, así los padres tiene que tener la

¹¹¹ Fullan, Michael. *Los nuevos significados del cambio en la educación*. España, Octaedro.2002.p.97.

¹¹² *Ibidem.*, p.98.

información adecuada para poder elegir las mejores escuelas para sus hijos a partir de su calidad; por tal motivo el estado es el encargado de medir la calidad de estas y brindar la información adecuada.

Cabe destacar que el neoliberalismo no significa la innovación de una vieja teoría liberal, y tampoco se caracteriza por un sistema cerrado de representantes clásicos. Esta teoría fue desarrollada por economistas como “F. Hayek, L. H. E. von Mises, C. Simons, M. Friedman, W. Lippmann, El Grupo de Chicago, W. Röpke”¹¹³, que defienden la libertad económica como requisito de la política; el neoliberalismo es el resultado de todas aquellas ideas económicas y políticas que defienden un orden económico en el cual su principal fundamento es la libre competencia en el mercado.

El neoliberalismo destaca el rápido crecimiento económico y la eficacia del liberalismo en el comienzo de la era industrial, opta por un Estado fuerte, con su poder como función económica ordenadora, en tanto que este intervencionismo político-económico haga justicia al objetivo principal, es decir, a lograr el acuerdo en el mercado, llama también la atención sobre los peligros que existen actualmente, debidos a la preponderancia de la influencia directa del Estado en la economía, y se opone a las fuertes tendencias colectivistas de hoy día, se vuelve contra la política monopolística de los cárteles y aboga por la mayor limitación posible de todos los convenios económicos y uniones empresariales, defiende el mantenimiento de la competencia con el fin de que los movimientos de los precios se realicen a su coste más bajo, se opone a que los sindicatos utilicen su posición de poder en el mercado de trabajo para imponer salarios no defendibles económicamente, previene contra la inflación y aboga por la estabilidad del dinero, está contra toda política social que entorpezca la autoayuda y fomente la evolución de un Estado benefactor a un Estado previsor, en el aspecto internacional, se muestra partidario de la mayor liberalización posible del comercio, en el sentido de una división del trabajo a escala mundial de cooperación económica.

¹¹³ Principales teóricos del Neoliberalismo.

Entonces, las escuelas de mejor calidad serán las más demandadas, y a mayor demanda, mayor cantidad de alumnos, y a mayor cantidad de alumnos mayores subsidios para las escuelas y mejores remuneraciones para sus docentes. Cantidad y calidad deben conjugarse en función de los salarios docentes.

3.1. DESLINDAR EN LO POSIBLE LA POLITICA DE LAS CUESTIONES EDUCATIVAS

Al pensar en el futuro de la educación, se retoma a Juana Sancho Gil, quien hace una reflexión sobre el tema: “cada vez que me preguntan sobre el futuro de la educación, tiendo a contestar lo que aprendí hace mucho tiempo de un alumno de cinco años: que hoy ya es mañana, que en realidad el futuro se gesta en el presente y que son las acciones u omisiones de quienes tienen poder y capacidad para tomar decisiones las que configuran no sólo el presente sino el futuro”.¹¹⁴

La gestación y el desarrollo de la actual crisis económica parecen dos argumentos de peso para avalar esta afirmación; en el campo de la educación suelen ser los organismos internacionales y las dependencias gubernamentales las que recogen las necesidades y retos de los distintos países y los convierten en proyectos o líneas de investigación de las que, a su vez, éstos se hacen eco. De ahí que, para poder vislumbrar por dónde puede orientarse la investigación sobre el cambio educativo en los próximos diez años resulte fundamental mirar a instituciones como la Unión Europea o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

¹¹⁴ Sancho Gil, Juana M. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. VOL. 15, NÚM. 47, p. 1113.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

Ninguna de las dos entidades tiene capacidad de acción o legislación en los sistemas educativos que son nacionales, pero no cabe duda de que tienen una influencia a la hora de marcar las prioridades de la investigación.¹¹⁵

Y es de esta manera que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), hace la siguiente recomendación en cuanto a que se debe deslindar la política como tal, de los asuntos puramente educativos.

Ya desde mediados de los años setenta se empezaba a gestar la preocupación por este tema tan controversial como es la educación; un trabajo que publicó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) bajo el título la “La educación en marcha”, el cual comenzaba sugiriendo el tema de la educación a revisión, asunto que incluso hoy día puede aplicarse nuevamente al contexto nacional.¹¹⁶

Es por ello que es necesario que se retome dentro de este tema, la siguiente reflexión : ¿Está México, como sociedad y gobierno, preparado para la sociedad del conocimiento?; entendiendo por sociedad del conocimiento como – la capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información para crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano. Su visión debe propiciar la autonomía, debe incluir las nociones de pluralidad, integración, solidaridad y participación-¹¹⁷ ¿Es nuestro modelo el adecuado para crecer y desarrollarse íntegramente?, No. La evidencia demuestra que en los temas de política educativa, instituciones y procesos, nuestro país se halla rezagado y, por tanto, pierde competitividad en los mercados y pierde civilidad y compasión en los educandos.

¹¹⁵ Sancho Gil, Juana M. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. VOL. 15, NÚM. 47, p. 1114.

¹¹⁶ Cerón Aguilar Salvador. *Un modelo educativo para México*. México, Santillana. 1998. p. 25.

¹¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París. 2005. p. 29.

Es una lástima que esta realidad no sea percibida por los actores o agentes de los procesos educativos.¹¹⁸

Ante este panorama se aborda como primer punto el aspecto político, y es que la política siempre ha estado presente en el sistema educativo, por lo que mencionaré a la política como “en el significado clásico y moderno de política, derivado del adjetivo de *polis*, que significa todo lo que refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público. Es el arte de gobernar un Estado y de dirigir sus relaciones con otro; el concepto de política entendida como praxis humana está estrechamente unida al poder “¹¹⁹

El peso del sindicato se deja sentir en la extrema verticalidad del control y funcionamiento del sistema educativo. Esta condición reduce los alcances de medidas de democratización del sector y otras iniciativas—que generalmente tienen su origen en la Federación—orientadas a fomentar la capacidad de gestión de la escuela.

En tanto que el control vertical del sindicato siga siendo parte orgánica del funcionamiento del sistema educativo, estas medidas están destinadas a tener alcances limitados. Una forma de contrarrestar el peso de la inercia es el fortalecimiento de las capacidades locales, con la claridad de que, por limitados que parezcan en comparación con los “grandes alcances” de las políticas gubernamentales, existen márgenes de decisión importantes—y con frecuencia subvalorados—en el campo propio de las autoridades locales, de las secciones y supervisiones, de los colectivos escolares, que considerados en su conjunto, pueden representar la verdadera fuerza transformadora de la educación nacional.¹²⁰

Vinculado con esto, es importante hacer referencia a la necesidad de impulsar iniciativas que favorezcan la revaloración social del magisterio, mediante la celebración de concursos y reconocimientos a los docentes más dedicados, y de quienes obtienen

¹¹⁸ Andere, Eduardo. *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Editorial Planeta, 2006, p. 42.

¹¹⁹ Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. *Diccionario de política. Siglo XXI*. Vol. I. México. 1983.p. 1215.

¹²⁰ Nieto, Dulce Maria. *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE Publishing, 2009, p.55.

buenos resultados, aún en condiciones adversas; alentar el desarrollo de sus capacidades narrativas; generar mecanismos que alienten a los docentes a que cuenten su historia y la compartan; restablecer al maestro como la figura emblemática que detenta una autoridad moral ganada a base de esfuerzo y compromiso con sus estudiantes.¹²¹

La puesta en marcha de un concurso para la selección de los candidatos más aptos es un avance para la educación nacional. Sin embargo, es posible que resulte insuficiente, si la maquinaria del sector continúa operando bajo la lógica del control vertical y la búsqueda de intereses particulares, ajenos a la función educativa.¹²²

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) funcionó durante muchos años como un mecanismo de control del gremio y de contención de las demandas laborales del magisterio, apoyado por los sucesivos gobiernos. El Estado logró garantizar así la “tranquilidad” del gremio y previno contra posibles estallidos sociales. A cambio de su “disciplina”, los maestros alcanzaron indiscutibles logros económicos y laborales, al tiempo que el Sindicato obtuvo beneficios cuantiosos, en términos tanto de poder político como económicos.

En los últimos años, y en la actualidad se ha observado un crecimiento desmesurado del poder de la dirigencia sindical; resulta evidente su intervención en ámbitos que van mucho más allá de la defensa de los legítimos intereses de los agremiados. Esta situación se traduce en el deterioro de la calidad de la educación, la corrupción de sus integrantes, además de la pérdida de poder de negociación y de margen de operación del gobierno frente al sindicato.¹²³

El poder sindical vigila sobre medidas que pueden serle contrarias, amenaza, intimida, moviliza, actúa conforme a sus intereses de ente político; lamentablemente las actitudes

¹²¹ *Ibidem.* p.56.

¹²² *Ibidem.*, p.55.

¹²³ *Idem.*

de las autoridades educativas han sido demasiado complacientes y hoy el Estado es víctima de sus propias complicidades.¹²⁴

Al mismo tiempo, vulnera al trabajador, en la medida en la que la cúpula sindical se va deslindando de sus bases y se convierte en una suerte de *poder de facto*. El origen de este poder, por desgracia para la educación, descansa en el potencial para la movilización y la fuerza política que representa el gremio, la cual puede llegar a ser un factor decisivo, por ejemplo, en época de elecciones.

Ejemplo de ello es la existencia del partido político Nueva Alianza, sus inicios se vinculan con la creación de la Asociación Ciudadana del Magisterio (ACM) en Agosto de 2002, y tres años después el Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE) a través de este grupo político fue reconocido por el Instituto Federal Electoral (IFE) el 30 de Enero de 2005. Ya para las elecciones del 2 de Julio del 2006, el partido político Nueva Alianza fundado y dirigido por representantes del SNTE, constituyó la cuarta fuerza política de México, al conseguir el 4.8% de la votación total emitida, lo que significa 1, 883,494 sufragios para conservar el registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE).¹²⁵

Para avanzar no solamente en materia de educación, sino de democracia, es indispensable deslindar al sistema educativo, y al gremio magisterial en particular, de esa tremenda carga histórica que compromete su destino y el de la nación.

Para ello el camino pareciera ser la democratización del sector en el sentido amplio de la palabra—entendida como participación y corresponsabilidad, para lo cual es necesario que los trabajadores estén debidamente informados y se resistan a ser manipulados políticamente.

¹²⁴ Latapí Sarre, Pablo. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*. México. FCE. 2004.p. 37.

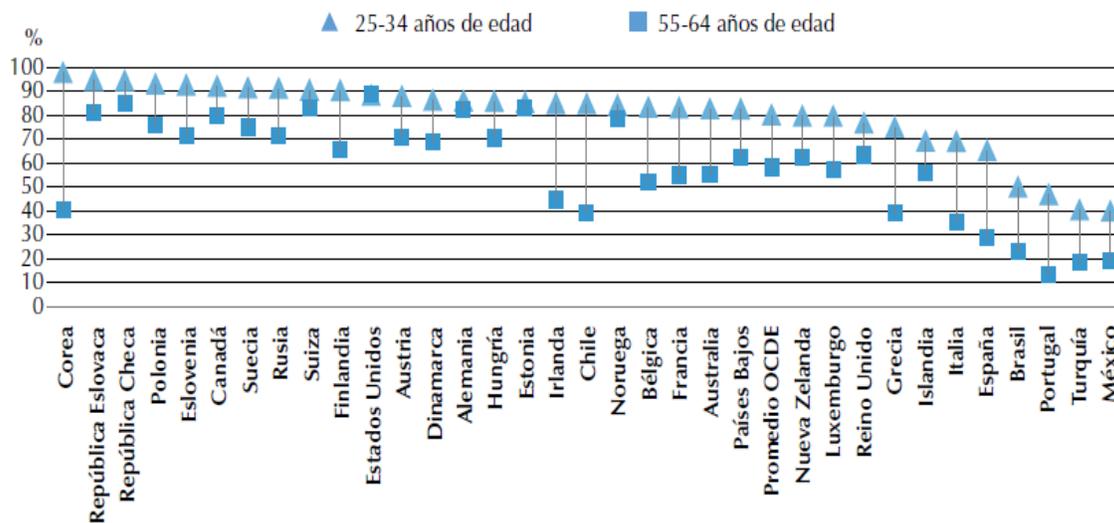
¹²⁵ www.nueva-alianza.org.mx (consultada :el 10 /julio/2012)

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

Por otra parte, el poder político de la cúpula sindical deberá acotarse con decisión, al costo político que sea. Esto significa que, el sindicato deberá llegar a acuerdos que beneficien a ambas partes, y tendría que ceder en algunos aspectos, para así efectivamente avanzar hacia el progreso.

También es importante, enfrentar los desafíos que presenta la estructura y funcionamiento del sector educativo en su conjunto, incluyendo la relación entre federación y estados, de manera que aseguremos la existencia de mecanismos claros, transparentes y modernos de rendición de cuentas por parte de los diferentes niveles de gobierno y agentes responsables del hecho educativo. Debemos insistir en la necesidad de brindar oportunidades para que los docentes recuperen la estatura moral que como formadores de los seres humanos les debe corresponder.¹²⁶

Gráfica 3



Fuente : Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

¹²⁶ Nieto, Dulce Maria. *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE .Publishing, 2009, p.56.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

En base a los datos que se muestran en el esquema anterior, se resalta que los países pueden llevar a cabo mejoras espectaculares en sus resultados educativos en un período de tiempo relativamente corto, que puede ir desde unos pocos años, hasta una generación. Ya que se observa una impresionante mejoras en el desempeño educativo de la población más joven de algunos países de la OCDE, tales como Australia, Bélgica, Chile, Corea, Finlandia, o Irlanda, con relación a los adultos de 55 a 64 años de edad, todos por encima del promedio de la OCDE.

Grecia, Portugal y España han alcanzando también mejoras importantes, pero todavía están por debajo del promedio de la OCDE.¹²⁷

En muchos de estos casos, la educación se ha convertido en una prioridad nacional para el gobierno; como ejemplo esta el caso de Corea del Sur que, en una sola generación, pasó de ser uno de los países con desempeño más bajo, a uno de los países con desempeño más alto en muchos de los indicadores educativos, su estrategia ha sido dar prioridad al desarrollo del capital humano, apoyando una estrategia de enseñanza a largo plazo.

Así mismo, los sistemas exitosos reconocen la necesidad de comprometer a todos los actores en la colaboración de la reforma; la posibilidad de lograr mejoras sustentables y a largo plazo en los sistemas educativos, es mayor si se logra obtener entre los actores implicados, un consenso político sobre la necesidad de la reforma educativa así como dar a conocer las reformas que hay que introducir.

Los cambios en la política educativa no llevan necesariamente a una mejora inmediata. Hacer mejoras en el conocimiento y las habilidades de la fuerza laboral, y que tales mejoras repercutan en el aprendizaje de los estudiantes, toma tiempo; es decir, para que las reformas propuestas fructifiquen, la política pública necesita avanzar en una

¹²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010. p. 22.

dirección específica durante un cierto número de años, incluso a través de los cambios de gobierno.¹²⁸

3.2. La profesionalización y capacitación de los docentes

El trabajo docente ha sido, y sigue siendo un foco central de análisis al mismo tiempo que es un “objeto” de la política educativa; demandados por los funcionarios públicos, requeridos por los estudiantes , juzgados por tecnoexpertos, condicionados por las editoriales, atosigados por las realidades de sus estudiantes y las de ellos mismos, la cotidianidad en el sistema educativo así como los proyectos estratégicos en disputa, los trabajadores de la educación parecen siempre estar en el ojo del huracán.¹²⁹

Es por esto que la propuesta de profesionalizar al magisterio promueve una concepción de la docencia que hace hincapié en el cultivo y el ejercicio del criterio como aspecto esencial de lo que hacen los maestros. De acuerdo con este punto de vista, la enseñanza es un trabajo no rutinario que requiere considerable destreza para complacer a estudiantes diversos y seguir un programa de enseñanza complejo y ambicioso. Si las escuelas han de responder a los que carecen de educación, como son los niños en riesgo, y dedicarse en serio al llamado para educar a los niños en la comprensión conceptual y en el razonamiento complejo, requerirán de maestros con conocimiento, destreza, juicio y dedicación superiores.¹³⁰

Por lo que se entiende como docente a “quien se dedica profesionalmente a educar a otros, quien ayuda a los demás en su promoción humana, quien contribuye a que el alumno despliegue al máximo sus posibilidades, participe activa y responsablemente en la vida social y se integre en el desarrollo de la cultura. Todo profesor ha de ser una

¹²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010. p 31.

¹²⁹ Feldfeber , Myriam. Andrade, Oliveira Dalila (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente*. Noveduc. Buenos Aires. p. 239.

¹³⁰ Elmore, Richard (coord.) *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de reforma educativa*. México, FCE, 1990. p. 82.

persona culta, ha de tener conocimientos profundos en los principales ámbitos a enseñar”.¹³¹

Una versión de la propuesta para profesionalizar al magisterio encierra claras inquietudes: el *ethos* ocupacional en la docencia, la organización de prácticas educativas y las expectativas del público. Para comprender los posibles resultados de tal transformación de la instrucción se requiere un estudio de las condiciones de enseñanza en las escuelas, a la luz de la teoría del profesionalismo.¹³²

La profesionalización del maestro constituye una consigna cada vez más reiterada en diversos ámbitos internacionales. En cierto sentido se trata de una corriente realmente transnacional que tiene manifestaciones específicas en muchas sociedades nacionales.

En América Latina son otros los agentes y otros los intereses que están en juego, quizás la débil estructuración del campo de las ciencias de la educación tanto en las universidades como fuera de ellas hacen que en América Latina sean otras las instancias generadoras de intereses profesionalizantes. En esta región del planeta muchas iniciativas en este sentido provienen de las elites político-técnicas instaladas en los ministerios nacionales de educación. Este actor se asocia con la influencia de los organismos internacionales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etcétera) que desde hace algún tiempo vienen insistiendo en poner el tema de la calidad y la excelencia en el centro de la agenda de la política educativa.¹³³

Los liderazgos escolares no sólo enfrentan el problema de evaluar el desempeño de los maestros frente a grupo y sus prácticas en el salón de clase, sino también tienen el reto de orientar la capacitación de los maestros en función de los resultados de esas

¹³¹ Blat Gimeno, José. Marín Ibañez, Ricardo. *La formación del profesorado de educación primaria y secundaria*. Ed. Teide. Barcelona. Colección Unesco.1980.p. 32.

¹³² Elmore, Richard (coord.)*Op.cit.* p. 83.

¹³³ Moreno, Prudenciano, “Una carrera de obstáculos: la profesionalización docente”, Tenti F., Emilio, *Formación docente, Modernización educativa y Globalización*, México, Simposio Internacional de la Universidad Pedagógica Nacional, Tomo II, 1998. p.44.

evaluaciones. La capacitación de maestros y directivos se realiza bajo la orientación de los programas de formación continua de la Secretaría de

Educación Pública (SEP) y las autoridades estatales. Los cambios en estos programas de formación continua buscan que las entidades puedan ajustar los cursos de capacitación a las necesidades locales. Para ello, se planea ampliar las actividades de los centros de maestros que son las instancias de capacitación más cercanas a las escuelas, así como proporcionar asesoría académica a las escuelas. Este cambio apenas inició por lo que habrá que monitorear el desarrollo de la nueva política de formación de maestros. Sin embargo, un curso planeado a nivel estatal puede aún estar alejado de las necesidades particulares de una escuela, habrá que poner atención a los elementos que influirán en el diseño de estos cursos.¹³⁴

Los programas de formación continua de maestros fomentan, principalmente, la capacitación individual tanto de maestros como de directivos. Los docentes aún tienen como incentivo principal los puntos que pueden obtener para las promociones en Carrera Magisterial*. Por ello, el problema para los liderazgos en las escuelas es promover la capacitación del colectivo docente en función de los problemas detectados en las evaluaciones internas y externas de las escuelas.¹³⁵

Para México un avance importante ha sido el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, introducido en 2008 por la Alianza para evaluar qué tan aptos son los candidatos docentes y los docentes en servicio para la enseñanza. Este proceso acreditación docente contribuye a la selección de una fuerza laboral docente de mayor calidad, y hace que el proceso de asignación de plazas docentes y de escuelas sea más transparente.¹³⁶

¹³⁴ Santizo R., Claudia, *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*, OCDE .Publishing, 2009, p.57.

¹³⁵ Santizo R., Claudia, *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*, OCDE .Publishing, 2009, p. 57.

- La carrera magisterial es : un sistema de promoción horizontal, los profesores participan de forma individual y voluntaria, teniendo la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan de acuerdo a los Lineamientos Generales de la misma. Consta de cinco niveles de la "A a la E" en el que pueden acceder a niveles superiores de estímulo económico.

La Cámara de Diputados y el Senado también han trabajado en forma coordinada en diferentes reformas, las cuales tenían como objetivo generar un impacto positivo en materia educativa. Por ejemplo, en la primavera de 2010 el Congreso de la Unión votó por una iniciativa para establecer un censo nacional docente (Padrón Nacional de Maestros) para precisar quiénes y cuántos docentes hay, algo que se necesitaba con urgencia.

En el marco de esta problemática la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hace una serie de sugerencias para la capacitación y profesionalización de los docentes; los cuales juegan un papel importante dentro del proceso educativo. La reforma más importante en política pública que puede hacer México para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes, es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas.¹³⁷

Por tanto son ocho las recomendaciones que para la buena enseñanza sugieren una estrategia global para mejorar las condiciones en las que muchos docentes trabajan, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad.¹³⁸

Y que siguen paso a paso la trayectoria docente, que va de la formación inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente, etapas en las que el desarrollo profesional y la evaluación se convierten en elementos importantes.

- 1. Definir la enseñanza eficaz:** México necesita definir claramente los estándares docentes para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son el conocimiento, las habilidades y los valores centrales asociados a una enseñanza eficaz.

¹³⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing, 2010.p. 45.

¹³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicana (Resúmenes ejecutivos)*, OCDE Publishing, 2010.p. 5.

¹³⁸ *Ibidem.*, p.6.

De no aterrizar ó contar con estos estándares y parámetros de eficacia docente, México continuará en el mismo círculo vicioso que se ha perpetuado por décadas en el sistema educativo.

2. **Atraer mejores candidatos docentes:** Si se busca que la docencia en México adquiriera el estatus de una profesión de alto nivel, el primer paso a dar es mejorar la calidad de los candidatos en las instituciones de formación inicial docente, especial pero no exclusivamente, en las escuelas Normales.
3. Una forma de lograrlo es aumentar la exigencia en la entrada a los programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) y establecer un examen de selección nacional y otras herramientas de evaluación.

En este punto, México ha dado su primer paso al abrir a concurso nacional las plazas a la docencia en el nivel básico en todo el territorio nacional, es así que se está buscando captar a las personas con el perfil adecuado para desempeñar tan noble tarea de enseñar, dejando atrás la herencia de las plazas; aunque falta mucho por hacer.

4. **Fortalecer la formación inicial docente:** Las Normales públicas y privadas y otras instituciones de formación inicial docente necesitan mejorar sustancialmente si pretenden ser el principal medio del país para preparar a sus docentes. El primer paso debe ser establecer un sistema de estándares rigurosos para acreditar a todas las Normales y demás instituciones de formación inicial ¹³⁹
5. **Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico:** los cuales determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente) Por el momento, es eficaz que el Concurso de Asignación de Plazas Docentes sea el esquema de acreditación que permita: decidir si los docentes en servicio que desean obtener una plaza

¹³⁹ *Ibidem.*, p.6

permanente, o una doble plaza, merecen o no el puesto; asignar adecuadamente las plazas docentes a los nuevos docentes acreditados. Sin embargo, es necesario que en México, se revise y mejore este proceso de acreditación para asegurar que todos los potenciales candidatos a la profesión docente cumplan con los estándares mínimos.¹⁴⁰

Se reitera nuevamente el hecho de que cada docente que ostente una plaza, sea por méritos propios, porque cubrió positivamente los requisitos necesarios para ser acreedor de la misma; y hasta ahora el mecanismo para verificar que el docente sea apto, es el Concurso de Asignación de Plazas; cabría efectivamente en este sentido que se instituyera otro mecanismo para corroborar la veracidad de estas plazas.

- 6. - Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas.** Todas las plazas docentes, tanto las de nueva creación como las vacantes, deben abrirse progresivamente a concurso. El nuevo sistema debería mostrar mayor transparencia y justicia en la asignación de plazas, pero tiene un número de limitantes, entre ellas: que sólo el 20% de las plazas se han abierto a la competencia (a través del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes); y aunque no aprobaron el examen, algunos candidatos obtuvieron una plaza docente (no permanente) .¹⁴¹

- 7. Establecer un período de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos :**

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p.7

¹⁴¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicana (Resúmenes ejecutivos)*, OCDE Publishing, 2010.p.7.

La cual debe ser seguida de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente; crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda, así como implementar un período formal de inducción con un apoyo sustancial para todos los docentes principiantes, de tal manera que puedan tener fácil acceso a profesionales experimentados que puedan guiar su aprendizaje en el trabajo.

Resulta importante este aspecto, ya que la teoría que se recibe en las normales ó universidades, dista mucho de la práctica real en las aulas, por lo que sería adecuado que se creara un sistema de guía para los docentes principiantes.

7. Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua :

Existe un acuerdo general sobre la necesidad de reforzar el desarrollo profesional docente, las estrategias actuales para facilitar el desarrollo profesional docente a nivel nacional y estatal deben ser revisadas; esto implica que se revise el Catálogo Nacional de Formación Continua para verificar su relevancia en las prácticas pedagógicas y curriculares docentes.¹⁴²

8. Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente :

México necesita desarrollar, e implementar, un modelo riguroso de evaluación de docentes que pase, poco a poco, de ser un sistema puramente formativo, a uno que combine aspectos tanto formativos como sumativos (para avanzar en su trayectoria profesional, recompensar su desempeño o para establecer sanciones a los docentes que tienen un desempeño bajo). Su propósito debe

¹⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicana (Resúmenes ejecutivos)*, OCDE Publishing, 2010.p.8.

ser permitir la retroalimentación y orientar a los docentes para que mejoren sus prácticas, con el objetivo de mejorar el aprendizaje del estudiante.

Finalizando con este punto, es también relevante que se establezca un sistema ó seguimiento para evaluar a los docentes, es por ello que se está tratando de implementar el exámen universal, que sería aplicable cada tres años, para medir o verificar la frescura de los conocimientos que se tienen.

En esta misma línea se hizo una investigación realizada en Australia, en 2005, en donde se midieron la relevancia de cada uno de los siguientes aspectos:

- 1.- Énfasis en el contenido
- 2.- Acompañamiento y apoyo
- 3.- Aprendizaje activo
- 4.- Realimentación
- 5.- Revisión colaborativa del trabajo de los estudiantes.

Y como impactaron en los programas de actualización, considerado éste en cuatro dimensiones:

- A. el conocimiento adquirido de los profesores,
- B. los cambios en su práctica pedagógica,
- C. los resultados del aprendizaje de los alumnos y
- D. la eficacia de los maestros.

Los resultados de su estudio confirman que los perfiles de los programas más efectivos son consistentes con los cinco aspectos identificados anteriormente.¹⁴³ Un hallazgo especialmente relevante al caso de México es que resulta más conveniente llevar a los profesores a intentar cambios en su práctica para que valoren después el

¹⁴³ Nieto, Dulce M., *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE Publishing, 2009. p. 44

efecto en los aprendizajes de sus alumnos, que intentar cambiar primero las actitudes de los docentes, en espera de que ello modifique su práctica.¹⁴⁴

Este resultado pone en tela de juicio la orientación general de los programas de profesionalización y formación continua que impulsa la SEP, dirigidos a mejorar sus conocimientos teóricos (y posiblemente con ello sus actitudes) y bajo el esquema actual de cursos dirigidos masivamente, poco es lo que se está logrando para modificar la práctica, proceso que requeriría de un acompañamiento más cercano y de un ejercicio más experimental de los aprendizajes de los profesores.

Otro aspecto que destaca este estudio es *la importancia del acompañamiento y apoyo en la fase de aplicación de los aprendizajes, lo mismo que el compromiso de la escuela con los procesos de desarrollo profesional de sus docentes y cuadros directivos, como factor que asegura el éxito de las intervenciones*. Además, resulta claro que, para lograr cambios en la práctica y consecuentemente en los aprendizajes de los alumnos, *no es suficiente con ampliar los conocimientos de los maestros, sino que es necesario que desarrollen habilidades y competencias, y fundamentalmente lograr que los nuevos aprendizajes se traduzcan en prácticas en el aula y en la escuela*.¹⁴⁵

Los docentes desempeñan un papel muy importante en la sociedad, por lo que es crucial reconocer la enseñanza como una profesión. El papel que juega el docente tiene que ser definido dentro del marco escolar como el de un profesional de alto nivel, y no sólo como el de un docente con una plaza. Esto ya se señaló desde la “Conferencia Intergubernamental Especial sobre la situación del personal docente” realizada el 5 de octubre de 1966 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO):

“La enseñanza debe verse como una profesión: es una forma de servicio público que requiere del conocimiento de docentes expertos y de habilidades especializadas, adquiridas y mantenidas a través de un estudio riguroso y continuo; también apela al

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ *Ibidem.* p. 45.

sentido de la responsabilidad hacia la educación y el bienestar de los alumnos que tiene a su cargo”. Tal sentido de la responsabilidad, personal y colectiva, fija estándares de alto nivel, tanto para el comportamiento, como para las prácticas de los docentes en las escuelas.¹⁴⁶

3.3. Financiamiento real y adecuado para la infraestructura de las escuelas.

El 18 de Mayo de 1992, fue firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), en el que se establecieron compromisos y orientaciones importantes para la política educativa nacional. Una de las medidas de este Acuerdo fue la reorganización del sistema educativo, cuyos objetivos principales eran descentralizar la administración y operación del sistema educativo y fortalecer los gobiernos estatales.¹⁴⁷

Reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible que se adapta a las necesidades de las escuelas. En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una gran disparidad entre los recursos disponibles para las escuelas en comunidades que cuentan con recursos altos y en comunidades con recursos bajos.

La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing. 2010.p. 73.

¹⁴⁷ Latapí Sarre, Pablo. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. FCE. 2002.p. 7.

¹⁴⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).op.cit., p. 163.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

En el contexto mexicano, el nivel de recursos que las escuelas reciben es bajo y desigual, y depende de procedimientos burocráticos que obstaculizan el desarrollo del buen liderazgo. México es uno de los muchos países, típico en América latina, en donde el esquema general de aprovisionamiento dicta que el estado paga los sueldos de los docentes y los padres de familia el resto; sin embargo, esta es una práctica no escrita y que, de hecho, está casi opuesta a la Constitución Mexicana, que señala que la educación básica es gratuita.¹⁴⁹

Después de siete años a la firma del ANMEB en 1999, diez entidades aún no realizaban la fusión jurídica de ambos sistemas, cuatro no tenían un único titular a cargo y ocho mantenían separadas las funciones de planeación y administración. En catorce de las entidades no se había alcanzado la fusión operativa en el nivel de educación básica.

La federalización, como transferencia de los servicios administrativos del gobierno federal a las entidades, incrementó la complejidad administrativa interna del sistema educativo nacional, la gestión local de los servicios educativos introdujo variables relevantes para la diversificación continua: al gobierno de cada entidad como agente tomador de decisiones de política educativa; a la relación del gobierno local con la o las secciones del SNTE (o afiliadas a la CNTE; o a ambas); a la burocracia de los servicios educativos transferidos o estatales. La historia de la transferencia de los servicios federales en estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Morelos es una historia de conflicto sindical.¹⁵⁰

Es por ello que es importante de acuerdo a la OCDE mencionar el papel que juegan los recursos, en base a esta organización se dice que el gasto educativo

¹⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010.p. 163.

¹⁵⁰ Fierro Evans, Cecilia. Tapia García, Guillermo. *Descentralización educativa en México* (un recuento analítico). OCDE. México. 2002. p. 10.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

global en los países miembros de la OCDE no es suficiente para predecir los niveles del desempeño del estudiante.¹⁵¹

En la educación, la comprensión de la relación existente entre los recursos y los resultados con frecuencia ha recibido poca atención. En general, el uso de los recursos se realiza siguiendo ideas convencionales sobre cómo debe funcionar un sistema escolar, y no según la evidencia que demuestra dónde son verdaderamente útiles.

Ante esta problemática surgen dudas sobre la eficiencia del gasto educativo, la pregunta radica en que si el gasto educativo en México presenta importantes ineficiencias, aún a mayores niveles de gasto no se logran los resultados esperados. Entre las posibles razones que se pueden prestar a esto se deduce lo siguiente :¹⁵²

- a) Casi la totalidad del gasto educativo, está atado al gasto corriente : esto significa en sueldo de docentes y personal administrativo.
- b) El gasto remanente, el que se destina a inversión física, equipamiento, materiales, programas educativos, está sujeto a reglas y procedimientos desarticulados y a una deficiente coordinación entre las distintas dependencias que lo ejercen , y
- c) México no cuenta con una fuerte cultura de rendición de cuentas y transparencia, además, la gestión de recursos educativos no está orientada a resultados.

Uno de los principales problemas con el financiamiento actual es que se dispone de pocos recursos para atender aspectos no-salariales. De hecho casi todo el

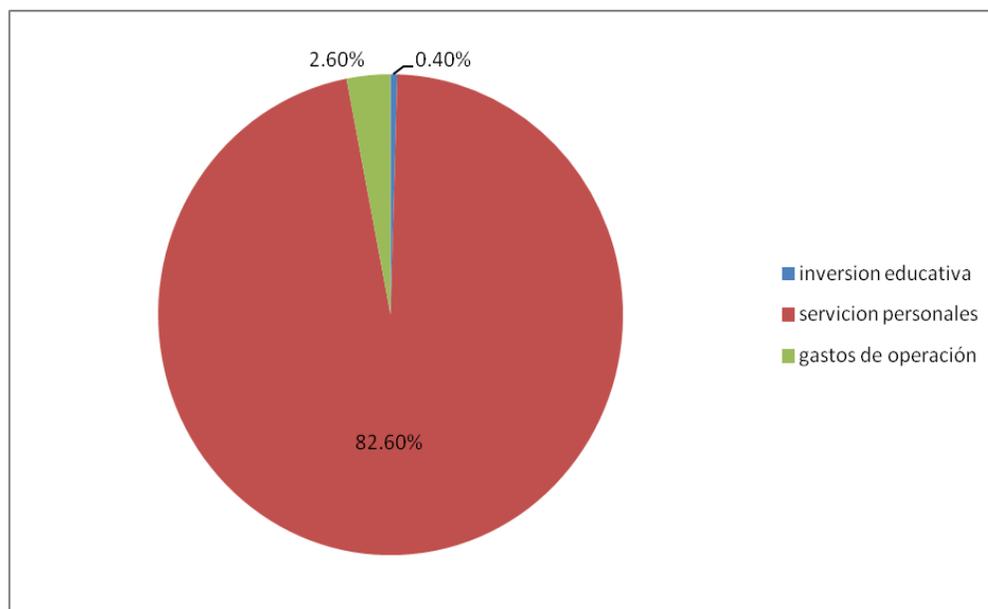
¹⁵¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *op. cit.*, 35.

¹⁵² Campo Mariana, Jarrillo Brenda. *Revista México evalúa*. México, p. 4.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

presupuesto federal educativo, se va a gasto corriente 97.2%, en la gráfica siguiente se observa que el 82.6 % del gasto federal en el 2010, fue destinado a pagar servicios personales, el 2.6 % a gastos de operación y tan solo el 0.4% a correspondió a inversión educativa.

Gráfica 4

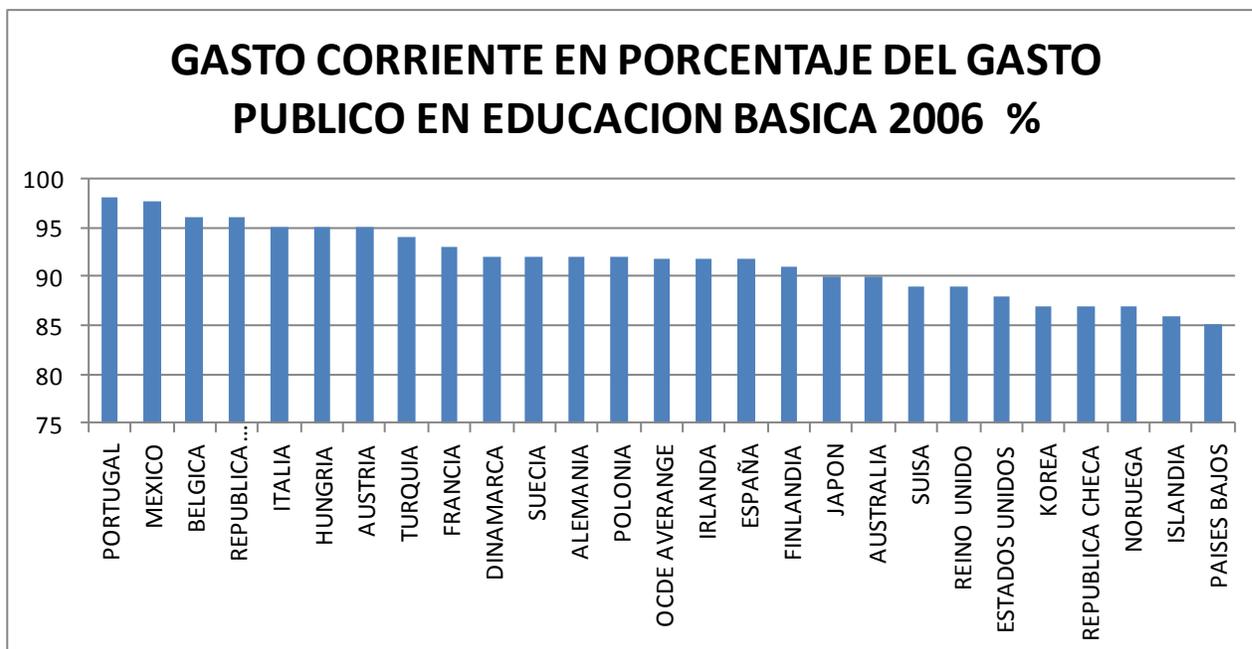


Fuente: Estimaciones de la revista México Evalúa con información de PEF, 2010.

Incluso comparado con otros países México destina una alta proporción de su presupuesto educativo al gasto corriente, como se observa en la siguiente gráfica, el porcentaje de gasto corriente en relación al promedio que marca la OCDE es muy alto, sólo Portugal supera a México. ¹⁵³

¹⁵³ Campo Mariana, Jarrillo Brenda. *Revista México evalúa*. México, p. 7.

Gráfica 5



Fuente: Education at a glance. Indicators. OCDE: paris. 2006.

La investigación demuestra que, a diferencia de otras regiones, la calidad y la gestión de los recursos materiales en América Latina, incluyendo las finanzas, están directamente relacionadas con el desempeño del estudiante.¹⁵⁴

En realidad, el sueldo de los docentes incluye una cantidad para los materiales profesionales, y algunos programas centrales adoptados por las escuelas también reciben recursos. Las contribuciones de los padres de familia (fondos escolares), son apoyadas por las tiendas dentro de la escuela, administradas por las asociaciones de padres de familia y docentes.

¹⁵⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010.p 35.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

También se puede notar la existencia de una disparidad real entre los recursos disponibles para las escuelas de comunidades ricas y las de comunidades pobres, cuya consecuencia es que las oportunidades educativas no sean equitativas.

La siguiente tabla muestra el gasto real ejercido del Faeb (Fondo de Aportaciones para la educación básica), la participación estatal porcentual de este gasto y el Faeb ejercido por alumno de educación básica pública para los años de 2007 y 2008.

Grafica 6

Gráfica 6 Entidad federativa	Faeb (millones de pesos a precios de 2003 ¹)		Crecimiento real anual 2007-2008 (%)	Participación en el Faeb (%)			Faeb por alumno de educación básica pública ³ (pesos de 2003)		
	2007	2008		2007	2008	Diferencia 2007-2008	2007	2008	Diferencia 2007-2008
Aguascalientes	2,311.3	2,388.0	3.3	1.2	1.2	0.01	9,314.5	9,556.4	2.6
Baja California	5,300.0	5,339.7	0.7	2.8	2.8	-0.05	8,825.7	8,719.3	-1.2
Baja California Sur	1,581.4	1,600.7	1.2	0.8	0.8	-0.01	13,383.2	13,151.5	-1.7
Campeche	2,221.6	2,241.4	0.9	1.2	1.2	-0.02	13,369.3	13,381.2	0.1
Coahuila	5,146.0	5,233.3	1.7	2.8	2.7	-0.02	9,372.7	9,430.7	0.6
Colima	1,545.7	1,576.5	2.0	0.8	0.8	0.00	12,913.9	12,927.4	0.1
Chiapas	8,723.3	8,761.7	0.4	4.7	4.6	-0.10	6,925.0	6,916.4	-0.1
Chihuahua	5,221.7	5,325.0	2.0	2.8	2.8	-0.02	7,603.0	7,761.3	2.1
Distrito Federal ²	17,555.2	17,917.9	2.1	9.4	9.4	-0.04	12,583.1	12,905.1	2.6
Durango	3,776.1	3,889.7	3.0	2.0	2.0	0.01	10,374.7	10,691.4	3.1
Guanajuato	6,624.6	6,916.2	4.4	3.5	3.6	0.06	5,583.3	5,783.2	3.6
Guerrero	8,554.9	8,658.9	1.2	4.6	4.5	-0.06	9,613.0	9,698.5	0.9
Hidalgo	5,735.6	5,903.3	2.9	3.1	3.1	0.01	9,887.5	10,176.4	2.9
Jalisco	8,796.2	9,053.0	2.9	4.7	4.7	0.02	6,175.6	6,268.1	1.5
México	16,138.8	17,049.2	5.6	8.6	8.9	0.26	5,445.6	5,725.4	5.1
Michoacán	7,986.2	8,163.3	2.2	4.3	4.3	-0.01	8,830.9	9,026.7	2.2
Morelos	3,089.4	3,166.9	2.5	1.7	1.7	0.00	8,983.0	9,585.7	6.7
Nayarit	2,548.3	2,611.9	2.5	1.4	1.4	0.00	11,484.1	11,542.9	0.5
Nuevo León	5,640.0	5,944.2	5.4	3.0	3.1	0.08	6,734.9	6,928.6	2.9
Oaxaca	9,222.3	9,311.9	1.0	4.9	4.9	-0.08	9,692.3	9,874.3	1.9
Puebla	7,589.6	7,898.4	4.1	4.1	4.1	0.06	5,873.8	6,092.5	3.7
Querétaro	2,837.8	2,904.6	2.4	1.5	1.5	0.00	7,720.7	7,876.0	2.0
Quintana Roo	2,365.5	2,375.9	0.4	1.3	1.2	-0.03	9,492.2	9,292.9	-2.1
San Luis Potosí	5,497.1	5,627.2	2.4	2.9	2.9	-0.01	9,136.0	9,396.8	2.9
Sinaloa	4,416.9	4,559.1	3.2	2.4	2.4	0.02	7,701.0	7,968.8	3.5
Sonora	4,551.3	4,648.4	2.1	2.4	2.4	-0.01	8,924.2	8,981.8	0.6
Tabasco	3,820.1	3,908.4	2.3	2.0	2.0	0.00	7,512.8	7,708.4	2.6
Tamaulipas	6,275.5	6,400.6	2.0	3.4	3.3	-0.02	9,907.2	10,055.9	1.5
Tlaxcala	2,214.4	2,262.5	2.2	1.2	1.2	0.00	8,676.4	8,790.2	1.3

Veracruz	12,673.6	12,956.5	2.2	6.8	6.8	-0.02	7,897.1	8,130.0	2.9
Yucatán	3,132.6	3,206.3	2.4	1.7	1.7	0.00	8,113.7	8,169.6	0.7
Zacatecas	3,609.8	3,671.5	1.7	1.9	1.9	-0.02	10,659.2	10,870.9	2.0
Nacional	#####	#####	2.6	100.0	100.0	0.00	8,071.3	8,245.8	2.2

¹ Los valores nominales fueron deflactados por el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías. Se anualizó el INPP mensual de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el mismo año.

² Corresponde al ramo 25 *Aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos*, por lo cual no es estrictamente comparable al Faeb de los estados.

³ Se presenta sólo con fines analíticos porque se desconoce a ciencia cierta la matrícula utilizada por la SEP para el cálculo.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de la *Cuenta de la hacienda pública federal 2000-2008*, SHCP; y el *INPP para los servicios de educación por origen de la producción total 1998-2008*, Banxico.

Fuente : Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) Gasto real ejercido del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (Faeb), participación porcentual y gasto total por alumno, por entidad federativa (2007 y 2008).

Comparamos estos años porque a partir de 2008 se aplica la nueva forma de repartición. Los resultados muestran pérdidas relativas de entidades menos desarrolladas en favor de entidades desarrolladas que, se estima, tienen un gasto educativo estatal significativo. Aunque todas las entidades aumentaron sus recursos reales durante el periodo, las más favorecidas fueron sobre todo México, seguida de Nuevo León, Guanajuato y Puebla porque recibieron los mayores incrementos reales, entre 4.1 y 5.6%, lo cual elevó su participación en la estructura de reparto entre 0.06 y 0.26 puntos porcentuales, y su Faeb por alumno de escuela pública entre 2.9 y 5.1%. El resultado favorable del reparto presupuestal para estas entidades contrastó con las reducciones sufridas por entidades que se encuentran entre las de mayor rezago social y con las mayores poblaciones indígenas.

Así, Chiapas seguida por Oaxaca y Guerrero, al haber recibido incrementos reales muy por debajo del promedio nacional, fueron las entidades con las mayores disminuciones en su participación dentro de la estructura de reparto del Faeb, entre 0.06 y 0.1 puntos porcentuales de pérdida en importancia, a la vez que formaron parte del grupo con registros por debajo de la media nacional en incrementos reales del Faeb por alumno. Como se puede ver, la nueva dinámica de asignación del gasto no asegura necesariamente avances en equidad.¹⁵⁵

Es probable que las escuelas con mejores recursos atraigan y conserven también a los mejores docentes. Los recursos principales de los que disponen las escuelas

¹⁵⁵ Instituto Nacional Para la Evaluación Educativa (INEE). *Panorama educativo 2009*. México. p. 135.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

para realizar mejoras sustanciales, como la compra de libros, materiales didácticos y equipo, tienen como origen tres fuentes:

- a) Contribuciones parentales y dinero que colectan la escuelas y las asociaciones de padres de familia;
- b) Dinero anexo a programas específicos de educación;
- c) Un monto añadido a la paga de los docentes con el que deben comprar sus materiales didácticos.

En la práctica, las escuelas casi no tienen ninguna autonomía ni fondos que puedan asignar de forma directa; por lo tanto, un problema fundamental es la distribución de recursos financieros en el sistema, que se debe basar más en las necesidades. La distribución desigual de los recursos a las escuelas significa que las escuelas en áreas de bajos salarios tienen a menudo una infraestructura pública pobre y docentes menos capacitados.¹⁵⁶

En esta misma línea de desigualdad el Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE) realizó una investigación en 2006, la cual reveló que sigue existiendo una desigualdad entre el capital cultural y el económico de las familias mexicanas en cuanto a educación se refiere; por tanto se creó una sola variable que agrupa dimensiones tanto de orden sociocultural como económico, a la que se le denominó Capital Cultural Escolar.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010.p. 163.

¹⁵⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE. *Informe 2007*. México. p. 22.

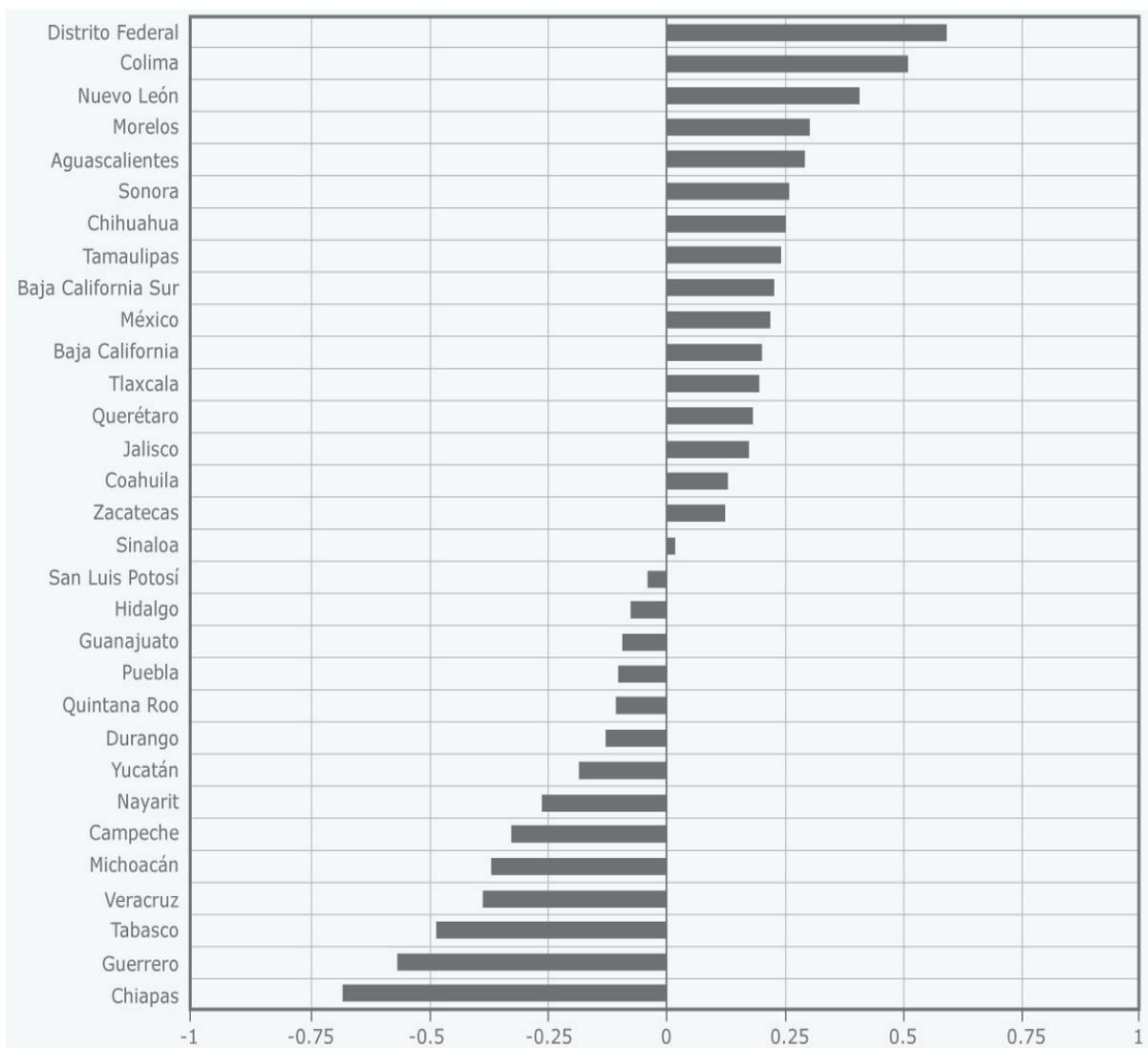
El Capital Cultural Escolar ...alude a las condiciones económicas y culturales del estudiante que tienen una relación empírica con el aprendizaje que el niño adquiere en la escuela, la cual puede ser positiva o negativa.... En su construcción se utilizaron las siguientes variables: hablar una lengua indígena en casa, nivel de expectativas escolares de los padres, nivel de expectativas escolares del alumno, estructura familiar, características del hogar y posesión de bienes y servicios públicos disponibles en el hogar del alumno

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, se observa que las entidades que registran un mayor valor en el índice de capital cultural se caracterizan por mejores condiciones en varios indicadores de bienestar socioeconómico y cultural, a diferencia de las que se encuentran en el extremo contrario de la distribución.

Gráfica 7

Índice de Capital Cultural Escolar de los alumnos por entidad federativa . Primaria



Fuente: Backhoff, E. et al. *El aprendizaje en tercero de primaria en México*. México: INEE, 2006, p. 98.

CAPÍTULO 3 : RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (PRIMARIA)

Por ejemplo desde la perspectiva de los propios sistemas estatales de educación en entidades como Chiapas, Guerrero, Veracruz, Hidalgo, Tabasco, predominan notablemente las escuelas primarias ubicadas en el medio rural, generales, indígenas y comunitarias. Mientras que en el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Aguascalientes, la existencia de escuelas urbanas es superior al 50% ya sea pública ó privada.

Se constata una vez más que, la inequidad educativa está patente en las entidades con mayor población rural.

Por ende, las escuelas que atienden a las comunidades pobres replican el círculo vicioso de la desigualdad, ensanchando como resultado la brecha del desempeño.

Es responsabilidad de los órganos directivos de la escuela garantizar que los fondos que se recaudan sean mantenidos y manejados en una cuenta bancaria; ninguna escuela pública debe tener más de una cuenta bancaria. Cada órgano directivo de la escuela debe preparar un presupuesto de los ingresos y gastos estimados de la escuela para el siguiente año financiero, y presentarlo en una reunión general anual de padres de familia para su consideración y aprobación (por la mayoría de los padres).

Además del presupuesto, en la reunión general anual también se discuten los honorarios para la escuela, el idioma de instrucción y el uniforme escolar.¹⁵⁸

En una de las escuelas mexicanas que visitó el Consejo Asesor, los fondos recolectados por la asociación de padres de familia y las ganancias de la tienda escolar no fueron contabilizados de forma correcta, por ello es importante que la

¹⁵⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE. *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010.p. 163.

delegación responsable de la gestión de recursos cuente con los mecanismos apropiados para rendir cuentas.

Además del financiamiento de cada una de las escuelas, gran parte del suministro educativo mexicano se hace a través de programas nacionales, que son intervenciones educativas estructuradas a las que se les anexa en general un presupuesto, aunque esto se haga en diferentes proporciones, al grado de que algunas escuelas operan sencillamente sin ningún fondo.¹⁵⁹

Existe la necesidad de mejorar el financiamiento para las escuelas de México y la equidad de su distribución, dos pasos que aumentarían la equidad son:

- A.** Revisar las fórmulas de financiamiento estatal para que las escuelas que trabajan en las áreas más vulnerables reciban proporcionalmente más dinero por estudiante.

- B.** Sustituir la diversidad de programas especiales, cada uno con sus propios requisitos y procesos de aplicación, con un subsidio único y flexible para la mejora; todas las escuelas podrán recibirlo y usarlo a su conveniencia para responder a sus necesidades y prioridades específicas. Este subsidio se debe administrar por el estado, lo cual lo convierte en el cuerpo que maneja la educación en las escuelas; muchas de las escuelas más pequeñas y más pobres no reciben ningún financiamiento de los programas actuales, pues no tienen la capacidad administrativa de terminar el proceso de aplicación o de manejar los requisitos de información.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE. Publishing ,2010.p. 163.

¹⁶⁰ *Ibidem.*, p. 165.

Se termina un sexenio más y nos quedamos con las mismas incógnitas, del porqué este atraso educativo, después de haber puesto en marcha diversos programas para la mejora en este sector, no queda más que como ciudadanos y que formamos parte de esta sociedad internacional, luchar por que aún con este embate neoliberal, conservemos nuestro derecho a la educación gratuita. Empero con estas ideologías neoliberales se puede exigir que la educación sea de mejor calidad, esto incluyendo a todos los actores responsables de ello; debemos ser lo más positivos posibles para que el presente sexenio que inicia 2012-2018, verdaderamente exista y se dé esa voluntad de superar este atraso por parte de todos los agentes involucrados.

Hoy en día la educación es pensada y planificada en términos globales, en relación con las necesidades de un mercado y una estructura internacional (G20, FMI, OMC, OCDE) que responde a intereses empresariales y no a la sociedad que representa.¹⁶¹

¹⁶¹ Feldfeber , Myriam. Andrade, Oliveira Dalila (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente*. Noveduc. Buenos Aires. p. 104.

CONCLUSIONES

En el actual entorno globalizado, en el que prevalecen las medidas de corte neoliberal, México ha tenido que realizar ajustes en su política interna y externa para cumplir con las exigencias y sugerencias tanto de organismos como instituciones como la OCDE, FMI, BM, para poder tener un lugar en este contexto Internacional.

El presente trabajo de investigación abordó el tema educativo, como parte integrante de la estructura internacional, en este marco de hechos la educación como tal es analizada y evaluada por la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)** .

En este tema de investigación se analizó también una serie de factores internos, entre los cuales se encuentra el jurídico, los cuales tienen como objetivo mejorar el nivel educativo de México; por ello es necesario mencionar el artículo tercero de la Constitución Política Mexicana, donde se estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación desde los niveles preescolar, primaria, secundaria hasta media superior y que debe ser gratuita y laica; más sin embargo estas frases todavía distan mucho de alcanzar lo establecido en la Constitución, siguen existiendo personas que no tienen acceso a este fundamental derecho, así como en las escuelas se continúa pidiendo cuotas al inicio de cada ciclo escolar.

Así también se pudo apreciar en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio (2006-2012) que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno federal hay un rezago en la Educación Básica de alrededor de 30 millones de personas y que en los resultados de las pruebas tanto nacionales (EXCALE y ENLACE) como internacionales (PISA) indican que el factor socio-económico está estrechamente vinculado con el alcance educativo.

Para tratar de alcanzar el óptimo nivel educativo se han realizado varias reformas y programas a la educación nacional, y por ello se expidió una nueva Ley General de Educación en 1993 en la que se estableció la distribución de las funciones sociales educativas a través de las tres jerarquías de gobierno : federal, estatal y municipal. En esta Ley, el gobierno federal transfiere todas las responsabilidades educativas a los gobiernos estatales, pero esto no ha terminado de concretarse, ya que los recursos destinados a la educación tardan mucho tiempo en llegar ó no llegan, máxime en las zonas ó estados más marginados.

Es ante este panorama que, organismos internacionales, en este caso la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)** se ha dado a la tarea de hacer análisis sobre el tema y derivado de ello, hacer algunas sugerencias con el objetivo de mejorar el nivel educativo de México. Pese a estas recomendaciones existen todavía algunos factores que limitan tan anhelado objetivo; ejemplo de ello es el papel que ha desempeñado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien ha tenido y sigue teniendo mucha injerencia en las políticas educativas, cuando su función principal es velar por las cuestiones laborales de los docentes.

Si bien otro factor sería que aún después de la descentralización que se realizó en 1993, los recursos destinados a la educación en los diferentes estados no llegan a su destino final afectando así a la infraestructura escolar, a los alumnos y a los docentes, que muchas veces trabajan con lo poco que tienen.

Ante este panorama la OCDE realizó talleres y seminarios relativos a la mejora educativa hacia México, los cuales fueron: seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas y un acuerdo OCDE-SEP para el diseño de las reformas en materia educativa; de los cuales se desprenden algunas sugerencias como, el deslindar la política de las cuestiones educativas, lo cual hasta la fecha persisten los intereses políticos en detrimento de un desarrollo educativo.

Recomienda también que los docentes se profesionalicen, capaciten y evalúen constantemente; en cuanto a la profesionalización y capacitación, los docentes están de acuerdo con ello, desafortunadamente o no se han puesto bien las reglas de una evaluación o no se ha difundido correctamente, ya que en este punto los docentes no están bien enterados del objetivo de una evaluación.

Otro aspecto importante que recomienda es abrir las plazas a concurso nacional, lo cual se ha hecho desde el año 2008, pero solo se ha abierto el 20% de las plazas.

Y por último refiriéndose nuevamente a un real y adecuado financiamiento a la educación, esto no será posible hasta que se cuenten con mecanismos apropiados para rendir cuentas, así como ser equitativos en su distribución, máxime en las zonas más vulnerables.

Por lo antes mencionado podemos concluir que,

- Basándonos en los diagnósticos de las pruebas realizadas en México, las cuales con las pruebas ENLACE a nivel nacional y PISA a nivel internacional nos dicen que sí estamos muy por abajo de los estándares requeridos.
- Estos cambios que se han presentado en el sector educativo van a chocar con los intereses, por ejemplo de los sindicatos, en específico con el SNTE; quien tiene tanto intereses gremiales como políticos.
- Y por último estos cambios en una forma bien medida son necesarios, no sabemos si se van a aplicar de la forma correcta o no, pero de que se tienen que hacer, es inevitable.

Por ende podemos afirmar que la hipótesis de: *Para poder mejorar la situación de la educación básica en México, se necesita un profundo cambio que profesionalice a ésta y la voluntad política de los agentes involucrados en esta tarea como sería la Secretaría de Educación pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y se puede lograr poniendo en práctica las sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).*

Dicha hipótesis se cumple, ya que con los datos de la presente investigación, se demuestra que efectivamente se necesita un verdadero cambio ó reestructuración del sector educativo a nivel primaria, así como el apoyo de los actores educativos involucrados en esta tarea educativa. También se cumplió ya que se han realizado algunos de los llamamientos que ha hecho la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la política de México.

Si bien México ya ha puesto en marcha algunas recomendaciones, aún falta mucho camino que recorrer y algunos puntos que aterrizar bien, para que esta Nación logre estar a la par de un mundo globalizado. Como docente en servicio me doy cuenta de todas las deficiencias con que aún cuenta el sector educativo, si bien siguen existiendo las fugas de capital, la corrupción y el interés personal de los altos dirigentes; si realmente se auditaran los recursos que se destinan a este sector, tal vez se empezaría a dar el primer paso.

No existen fórmulas o reformas educativas específicas para tener un éxito total, México debe tomar de cada experiencia de reforma educativa tanto de Chile como de Canadá lo que más se ajuste a la Nación, ó sirva para alcanzar tan ponderado objetivo nacional : una mejor educación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar R., Miguel A. & Cepeda Hinojosa, Beatriz (eds.), *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2006, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006, 267 pp.
2. Andere, Eduardo, *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Editorial Planeta, 2006, 294 pp.
3. Blat Gimeno, José. Marín Ibañez, Ricardo. *La formación del profesorado de educación primaria y secundaria*. Ed. Teide. Barcelona. Colección Unesco.1980.321 pp.
4. Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. *Diccionario de política*. Siglo XXI. Vol. I. México. 1983.852 pp.
5. Cerón Aguilar Salvador. *Un modelo educativo para México*. México, Santillana. 1998. 380 pp.
6. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Historia de la Constitución Política de México. (Siglos XX y XXI)*. México, Porrúa.2004, 449 pp.
7. Elmore, Richard (coord.), *La Reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de reforma educativa*, México, FCE, 1990, 358 pp.
8. Feldfeber , Myriam. Andrade, Oliveira Dalila (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente*. Noveduc. Buenos Aires. 298 pp.
9. Fierro Evans, Cecilia. Tapia García, Guillermo. *Descentralización educativa en México (un recuento analítico)*. OCDE. México. 2002. 145 pp..
10. Fullan Michael. *Los nuevos significados del cambio en la educación*. España, Octaedro.2002. 301 pp.
11. Instituto Nacional Para la Evaluación Educativa (INEE). *Panorama Educativo 2009*. México.
12. Latapí Sarre, Pablo. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. FCE. 2002. 170 pp.
13. Latapí Sarre, Pablo. *La SEP por dentro (comentada por 4 de sus secretarios)*. México. FCE. 2004. 364 pp.

14. Moctezuma Barragán, Pablo. *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1993. 234 pp.
15. Moreno, Prudenciano, *Una carrera de obstáculos: la profesionalización docente*, Tenti F., Emilio, *Formación docente, Modernización educativa y Globalización*, México, Simposio Internacional de la Universidad Pedagógica Nacional, Tomo II, 1998, 154 pp.
16. Nieto, Dulce M., *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE Publishing, 2009, 58 pp.
17. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*. OCDE publishing. 2010 .196 pp.
18. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París. 2005.244 pp.
19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicana (Resúmenes ejecutivos)*, OCDE Publishing, 2010, 11 pp.
20. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2010,196 pp.
21. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. México, OCDE publishing.2011. 134 pp.
22. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. México. 2009.174 pp.
23. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *PISA 2009 results: What students know and can do. Vol. I*. OCDE Publishing. 276 pp.
24. Pérez, Germán, “Democracia y malestar global” en Alcántara, Manuel y Hernández, Ernesto, *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Universidad de Salamanca, 2009. 344 pp.

25. Rojas Soriano, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. UNAM. México. 2009. 437 pp.
26. Reimers, Fernando, *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, FCE, 2006. 509 pp..
27. Santizo R., Claudia, *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*, OCDE Publishing, 2009, 61 pp.
28. Savater, Fernando. *El valor de educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México. 1997. 244 pp.
29. Zorrilla Fierro, Margarita (coord.), *La evaluación de la educación básica en México 1990 – 2000. Una mirada a contraluz*, México, UAA, 2003, 529 pp.

HEMEROGRAFÍA

1. Axel, Didriksson. “ La involución educativa “. *Proceso*. N. 1810. Julio 2011.
2. Carbonell, Miguel. “ El quiebre educativo “, en : *el universal.com/opinión* (pág. consultada el 14/08/2011)
3. Fullan, Michael. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. VOL. 15, Núm. 47, pp. 1093-1145
4. Garduño Roberto y Méndez Enrique, México gasta mucho en educación, pero no mejora la calidad: Cámara de Diputados, en: *la jornada.unam.mx*. (pág. consultada el 31/10/2011)
5. Sancho Gil, Juana M. *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* Octubre.Diciembre. 2010. VOL. 15, NÚM. 47, PP. 1093-1145.
6. Varios autores .Educación, caminando en círculos . *Nexos*, N#338. Febrero 2006.

LEGISLACIONES

- 1.- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, México, 2007, 324 pp.
- 2.- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Acuerdo No. 592 por el que se establece la articulación de la educación básica*. 2011. 630 pp.
- 3.- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Datos mundiales de educación*. 2010. 7 °edición. 56 pp.

MESOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la federación :
<http://www.asf.gob.mx/Section/58> *Informes de auditoria* (pág.consultada el 2 de mayo del 2012).
- http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=69, consultado el 19 de marzo de 2012.
- García Cosco José Carlos, Educación y Neoliberalismo en México,
www.tuobra.unam.mx/publicadas/04020623291-Conclusi.html
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [www.inegi.gob.mx.Censo](http://www.inegi.gob.mx/Censo) de población y vivienda 2010.
- Nieto, Dulce María, *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2009, pág. 3. (58 pp.), URL=
<http://www.oecd.org/dataoecd/7/7/44906091.pdf>, consultado el 19 de marzo de 2012.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), *Reflexiones finales del Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*, Santiago de Chile, OCDE, 2010,24pp. Consultado en :<http://www.oecd.org/dataoecd/17/47/44780063.pdf>, el 19 de marzo de 2012.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)-Mexico Hoja de Información No. 4: June 2010. ver también el enlace :www.oecd.org/edu/calidadeducativa. consultada el 20 de marzo de 2012.