



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA EDUCATIVA
HECHAS A MÉXICO POR ORGANISMOS
INTERNACIONALES: EL CASO DE LA OCDE Y EL PISA
(2000-2012)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A
ALMA ROSA VALENCIA ARROYO**



DIRECTORA: LIC. ALMA ROSA AMADOR IGLESIAS

Ciudad Universitaria, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**Las recomendaciones en materia educativa hechas a México
por organismos internacionales: el caso de la OCDE y el PISA (2000-2012)**

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. La educación y su importancia en el desarrollo humano	8
1.1 La educación y el proceso educativo	9
1.2 La educación como motor de desarrollo humano	20
1.3 Las etapas de la educación escolarizada	28
1.4 La importancia de la educación básica	35
Capítulo 2. La influencia de organismos internacionales y su participación en la planeación de políticas públicas educativas	42
2.1 La educación básica en el ámbito internacional	43
2.2 La visión de la ONU y la UNESCO respecto a la educación	51
2.3 El papel del BM y el FMI en el ámbito educativo	57
2.4 La influencia de la OCDE en el diseño de políticas educativas	66
Capítulo 3. La prueba del PISA y su aplicación en México	73
3.1 El sistema de educación básica en México: breve semblanza histórica	74
3.2 Características de la prueba del PISA	88
3.3 Evaluación de los resultados obtenidos en la prueba del PISA durante 12 años de su aplicación	94
3.4 Las pruebas internacionales y la consecución de los objetivos de México en materia educativa: el caso de la prueba del PISA	103
3.5 La reforma educativa y la Alianza por la calidad educativa (ACE)	116
Conclusiones	130
Bibliografía	143
Ciberografía	146

Introducción

La educación ha sido reconocida internacionalmente como un derecho inalienable del ser humano que exige compromisos por parte de los gobiernos que velan por su efectividad, dado que de este derecho dependen no sólo la protección y promoción de otros, sino el desarrollo de la sociedad.

De esta manera, la educación se convierte en una de las bases para cualquier política encaminada a potencializar el desarrollo de un país, ya que es el mejor mecanismo para formar y capacitar a las personas en la comprensión y actuación de los problemas que se susciten al interior de sus sociedades, debido a que favorece la creatividad individual y crea escenarios de justicia e inclusión social.

La relación entre educación y bienestar social ha sido demostrada desde hace mucho tiempo, y en los últimos años se han establecido parámetros a nivel internacional que han puesto de manifiesto el esfuerzo de los países por mejorar su sistema educativo a través de programas enfocados en el impulso de su sociedad y de la economía del conocimiento.

En un contexto internacional dominado por las políticas económicas neoliberales, se explica que cuando los discursos hablan de mejorar la educación, se refieren a orientarla hacia la competitividad.

Está claro que la educación no es el único factor que explica el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, el impacto que la enseñanza educativa tiene a lo largo de dicho proceso expresan, en parte, la capacidad de la población para responder a las transformaciones del sistema, ya que actualmente la percepción en cuanto a la labor de la educación ha cambiado. Hace algunas décadas se consideraba a ésta como una herramienta para enriquecer el intelecto humano y crear un mundo más equitativo y justo, actualmente se le ha interpretado como uno de los medios más eficaces para optimizar el crecimiento económico de las naciones.

En este sentido, algunas organizaciones internacionales y organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para el Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, se han interesado en retomar la educación como un elemento

primordial para desarrollar la economía, puesto que el desarrollo de ventajas comparativas frente a otros países involucra no sólo recursos capitales y financieros, sino también recursos humanos.

A través de evaluaciones internacionales, tales organismos califican los sistemas escolares de los distintos países con el objetivo de determinar hasta qué punto los alumnos han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para competir con jóvenes de otros países en la nueva aldea global. El más claro ejemplo de ello es el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes PISA (por sus siglas en inglés), diseñado por la OCDE el cual muestra que algunos países tienen un mejor nivel de rendimiento académico que otros e intenta evidenciar que es posible mejorar los resultados educativos a través de diferentes programas pedagógicos.

El conjunto de información obtenida a través de dicho programa y sus resultados en términos de indicadores constituyen una opinión positiva para el desarrollo eficaz de sistemas educativos, ya que los responsables de implementar y gestionar la educación podrán utilizar estos datos para evaluar los niveles educativos, supervisar el progreso de los alumnos, identificar las áreas fuertes y débiles en sus sistemas de educación, así como comparar sus características e intercambiar ideas sobre las políticas educativas con los demás países miembros.

En lo que respecta a México, la prueba del PISA fue adoptada y aplicada durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000), y los resultados desde la primera vez, han sido realmente bajos. Por ello, uno de los objetivos de la administración foxista fue precisamente invertir un porcentaje mayor del presupuesto nacional para favorecer la demanda educativa, así como modernizar las escuelas mediante la inversión en recursos multimedia que brindarían a los profesores y alumnos más y mejores herramientas de aprendizaje.

No obstante, los avances desde hace más de una década han sido mínimos, y es que la mayoría de las reformas hechas en el sistema educativo mexicano han estado orientadas a la cuestión relacionada con el aumento de presupuesto o con lo referente a la cobertura de la educación básica, y no precisamente a los problemas de fondo presentes en el ámbito educativo.

Lo anterior hace necesaria una evaluación de las políticas públicas en materia educativa aplicadas en nuestro país, ya que los preceptos bajo los cuales se rigen los criterios educativos internacionales no responden a las necesidades de la población ni a la realidad política de México. Es decir, la OCDE y demás organismos financieros internacionales han tratado de crear un perfil economicista en la educación pública de los países, poniendo especial énfasis en la supuesta necesidad de transformar la educación de acuerdo con las concepciones neoliberales del modelo hegemónico que se impuso con la globalización.

Este modelo se encarga de priorizar la productividad en la macroeconomía de las naciones, defendiendo el libre mercado por encima de la intervención del Estado como mejor garante del crecimiento económico del país. De este modo, los encargados de formular las políticas públicas, si bien no están completamente obligados a implementar lo recomendado por la OCDE, al pertenecer a dicha organización económica deben tomar en cuenta sus consideraciones, puesto que de lo contrario no recibirán la ayuda técnica y financiera que los demás países miembros pueden brindarle.

Sin embargo, al implementar dichas recomendaciones, se olvida lo más importante, y es que la educación es un proceso muy complejo en el cual intervienen muchos actores, como los órganos gubernamentales encargados de implementar y gestionar las políticas públicas, los profesores que son los responsables de transmitir el conocimiento a sus alumnos, los padres de familia que tienen la obligación de participar en la educación de sus hijos y, sobre todo, los alumnos que el día de mañana se encargarán de definir el rumbo del país y para ello, tendrán que contar con las herramientas necesarias para lograrlo.

El análisis de las políticas públicas señala que la cantidad y calidad de la educación que posee la población marca límites a las posibilidades de selección de estrategias para la industrialización y el desarrollo. Por ello, es de vital importancia atender el problema y encontrar soluciones viables que permitan a nuestro país eliminar los obstáculos presentes en materia educativa.

Con base en lo antes expuesto, la hipótesis que el presente trabajo sustenta es que las recomendaciones hechas a México por la OCDE y demás organismos internacionales en materia de educación básica responden a la demanda competitiva de la economía internacional y no a una verdadera búsqueda del desarrollo social de la población. Además,

dichas recomendaciones no pueden ser aplicadas en su totalidad debido a los problemas estructurales presentes en el modelo educativo mexicano, que son de diversa naturaleza.

Para demostrarlo, el objetivo general será analizar las condiciones básicas del sistema de educación en México para evaluar si el nivel educativo estándar impuesto por la prueba del PISA puede ser alcanzado aún con los problemas estructurales que existen al interior del país.

Asimismo, se tienen como objetivos específicos, en primer lugar, conocer los factores y elementos que intervienen en el proceso educativo para determinar el impacto que éste tiene para la comunidad internacional. Del mismo modo, revisar el contenido de los estudios y evaluaciones realizados por organismos internacionales (OCDE y UNESCO) durante los últimos años para encontrar elementos aplicables a la realidad mexicana. Y por último, analizar el modelo educativo mexicano con el fin de encontrar aquellos elementos que representan un obstáculo para la aplicación de políticas públicas que den respuesta a las necesidades sociales.

En una primera aproximación, el tema abordado pareciera no tener relevancia para Relaciones Internacionales, puesto que podría argumentarse que el tema de la educación en México está más dirigido al ámbito sociológico y sus implicaciones representan problemas a escala nacional. Sin embargo, el papel que juega la educación a nivel internacional es muy importante, debido a que ésta representa la construcción del conocimiento, así como una de las bases del desarrollo humano. En este sentido, como estudiosos de nuestra disciplina, no debemos dejar de lado un tema tan importante y tenemos que analizarlo a profundidad tanto en el ámbito nacional, como en el contexto dentro del cual se enmarcan todos los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en materia educativa, ya que al pertenecer a organizaciones de tal magnitud, los países miembros deben adoptar posturas a favor del desarrollo de sus sociedades.

Si bien el concepto de desarrollo pudiera parecer ambiguo y subjetivo, creo que debemos considerarlo como un elemento relacionado con la educación, ya que sin referirnos a su concepción económica, el desarrollo hace alusión a la mejora en las condiciones de vida de la población. El problema radica en que no hemos entendido que el desarrollo se promueve a partir de la cultura, la geografía, la historia, las costumbres y tradiciones de cada uno de los pueblos que coexisten en un determinado territorio.

De igual manera, dicho concepto debe entender a la cultura y verlo como un proceso integral y constitutivo y no sólo como algo a lo que debemos aspirar. No hay modelos a seguir a pie juntillas, tal y como lo dicen los organismos internacionales, ya que cada país debe marcar su propio rumbo y determinar los procesos que debe seguir para vivir armónicamente.

En el caso de México, la educación se presenta como un derecho que tienen todos los ciudadanos. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 3° de nuestra Constitución, todo individuo tiene derecho a recibir educación, y la Federación, los estados y los municipios son responsables de impartirla en todos los niveles de educación básica. Así, la educación representa un elemento clave dentro del proceso de formación de capital social y humano, los cuales resultan fundamentales para elevar la productividad, la capitalización económica y financiera y generar condiciones sociales que posibiliten la dinámica del desarrollo del país.

Con base en lo anterior, consideramos que el análisis de los programas internacionales y su relación con las políticas públicas en materia educativa implementadas en México aportará elementos importantes para hacer una autoevaluación de la situación actual, ya que desde el año 2000 que se aplicó por primera vez la prueba del PISA de la OCDE, México demostró su falta de competitividad educativa a nivel internacional.

Las políticas públicas en materia educativa no han mostrado una gran planeación, y es que a pesar de que México es considerado como una economía importante a nivel mundial, está claro que los niveles de desarrollo de sus ciudadanos no se ven modificados de manera favorable.

Es bien sabido que el crecimiento económico no necesariamente conlleva a un desarrollo social; por ende, es indispensable que el gobierno mexicano trabaje en la formulación de políticas públicas, encaminadas al beneficio de la población y que respondan a las necesidades específicas de la sociedad.

Por ello, la educación actuará como uno de tantos motores en la consecución de dicho objetivo, pero no debemos olvidar que detrás de ella existen otros factores que deben ser solucionados con anticipación, y no esperar que la educación, por sí sola, resuelva todos los males que aquejan a nuestro país.

De tal suerte, el trabajo está dividido en tres capítulos. El primero de ellos rescata algunas consideraciones básicas acerca de la importancia que tiene la educación para los seres humanos, y nos presenta un panorama general de las características propias de la educación y algunos elementos concernientes al proceso pedagógico, explicando particularidades de épocas específicas.

El Capítulo 1 también nos habla de la relación inherente entre el término de educación con el concepto de desarrollo humano y de cómo éste último es considerado un elemento indispensable en la planeación de políticas públicas a favor de la calidad de vida de los individuos, ya que es importante recordar que el desarrollo humano y el desarrollo económico, son dos términos totalmente distintos que hacen alusión a aspectos diversos. Además, se hace un esbozo general sobre la situación de la educación a nivel internacional y las obligaciones que adquieren los Estados al firmar tratados y convenciones internacionales en materia educativa, destacando la participación de algunas organizaciones internacionales encargadas de velar por la educación. Para finalizar el primer capítulo, se explican algunas características de la educación básica y se resalta su importancia en el proceso sociológico, así como el impacto en el desenvolvimiento de los niños.

Posteriormente, el Capítulo 2 trata de la importancia de la educación básica en el plano internacional y cómo diversas organizaciones internacionales, así como organismos financieros, han puesto especial atención en este rubro, puesto que se cree que el fomento en él redundará en mayores beneficios económicos a los países. Del mismo modo, resulta importante retomar algunos de los preceptos básicos de la educación, los cuales hacen alusión a una serie de valores que ésta lleva consigo. En este sentido, la UNESCO considera a la educación como una semilla del progreso humano, desligándola de cualquier aspecto económico que pueda tener, mientras que organismos como el BM se han encargado de financiar diversos proyectos, principalmente en países en vías de desarrollo, con el objetivo de incrementar y acelerar el proceso económico. Asimismo, se aborda la influencia que tiene la OCDE en la planeación de políticas públicas de los países, ya que si bien no están completamente obligados a implementar sus recomendaciones, al pertenecer a dicho foro económico deben tomar en cuenta sus consideraciones y cooperar activamente con los demás miembros.

En el Capítulo 3 se hace una semblanza histórica de la educación básica y las políticas educativas implantadas en México, resaltando aquellas acciones de mayor relevancia o que trajeron grandes logros al sistema educativo mexicano. También se explican a detalle las características de la prueba del PISA y todo lo relacionado a su aplicación, rescatando el caso de nuestro país. Como resultado de lo anterior, se presenta un breve seguimiento de los resultados obtenidos por México a 12 años de aplicada dicha prueba. Usando algunas tablas, expondremos el panorama general para saber qué tanto han influido las recomendaciones hechas por la OCDE en la planeación de políticas públicas y qué cambios ha hecho el gobierno federal para solucionar la problemática. Para finalizar, se explicará cómo funcionan las pruebas estandarizadas y se contrapondrán algunas de las ventajas y desventajas que tienen los gobiernos al evaluar sus sistemas educativos con base en este modelo.

Capítulo 1

La educación y su importancia en el desarrollo humano

En el presente capítulo se aborda la importancia que tiene la educación en el proceso de desarrollo de los seres humanos, haciendo alusión a algunos conceptos básicos para entenderla a cabalidad. Para tal efecto, el primer apartado presenta un panorama general acerca de las características propias de la educación y algunos elementos concernientes al proceso pedagógico, rescatando las particularidades de épocas específicas. Asimismo, se tocan algunos de los tópicos indispensables a la hora de estudiar el fenómeno educativo y su impacto en la vida de las personas.

Posteriormente, en el apartado número dos, se habla de la educación como parte fundamental del concepto de desarrollo humano y de cómo ésta ha logrado ocupar un papel preponderante dentro los temas de la agenda internacional, ya que es considerada como uno de los elementos necesarios en la planeación de políticas públicas a favor de la calidad de vida de los individuos. También se explican las diferencias entre el desarrollo humano y el desarrollo económico, concluyendo que no siempre el hecho de que los países tengan un incremento de ciertos indicadores lleva en automático a tener un alza en los estándares de vida de la población, puesto que a la hora de medir el desarrollo humano influyen ciertos aspectos sociales, imposibles de ignorar. Tal es el caso de la pobreza, las disparidades económicas o la cuestión de género, entre otros elementos.

A continuación, en el tercer apartado se hace un esbozo general sobre cómo se organiza la educación básica en México, explicando las características propias de cada etapa, desde la educación preescolar hasta la educación secundaria.

Por último, en el apartado cuatro se aborda a la educación básica como tal, en qué consiste, qué representa y sus contenidos generales, independientemente del país o cultura del que se hable. Además, se hará alusión a las principales corrientes teóricas y pedagógicas que contribuyeron a diseñar las prácticas educativas y el modo de enseñanza al interior de las instituciones. A la par, se tocan algunos problemas a los que se enfrenta actualmente la educación básica y que están relacionados con el financiamiento escolar.

1.1 La educación y el proceso educativo

Hablar de educación nos remite a una serie de cuestionamientos basados en la multiplicidad de conceptos y definiciones que por ésta se entienden. Independientemente del lugar o el periodo histórico al cual nos estemos refiriendo, el proceso educativo siempre ha estado presente y ha influido en el devenir de las sociedades. No obstante, la valoración que cada persona hace sobre ella está relacionada y determinada por su contexto sociocultural, así como por los efectos que ésta produce.

La educación es una realidad permanente en la vida individual y social. Está ligada a todos los momentos del quehacer humano, ya que a través de ella nos transformamos, asimilamos conocimientos, adquirimos hábitos y modos de actuar. Todas las personas experimentamos los efectos de la educación y somos educandos y educadores a la vez.

La educación implica un proceso universal y permanente que se ha producido en todas las épocas y en todos los lugares del mundo como función esencial de la vida en comunidad. Sin la educación, el ser humano no adquiriría el lenguaje, los hábitos, las ideas y los valores que son elementos indispensables de la cultura y tradiciones de cada pueblo.

Pero la educación no es sólo una función necesaria para la vida del individuo, sino también para la vida en comunidad. La sociedad necesita transmitir sus conocimientos, usos y costumbres a las generaciones más jóvenes para poder subsistir y progresar, y la forma más usual es a través de la educación.

La educación es un proceso de incorporación de elementos externos al individuo que cimentarán su mundo cultural o, en forma opuesta, un proceso que va de adentro hacia afuera. Tal y como lo explica Ethel M. Mangniello, el proceso educativo es autónomo y heterónimo a la vez: “La educación, considerada en su íntima verdadera esencia, es, al mismo tiempo, un proceso de desarrollo de las posibilidades que están latentes en el individuo y de incorporación de elementos del medio histórico-socio-cultural”.¹

La educación ha sido entendida de modos muy diversos en cada época y cada lugar según los distintos conceptos antropológicos y las condiciones sociológicas que imperan. No obstante, el concepto de educación posee una serie de características propias, independientemente del periodo comprendido.

¹ Ethel M. Mangniello, *La educación y sus fundamentos*, Librería del Colegio, Argentina, 1975, p. 14.

- Es una experiencia que sólo es aplicable al género humano, puesto que éste es el único ser vivo capaz de educarse, diferente al adiestramiento, que sólo se limita a la reproducción mecánica de conductas y que sí experimentan los animales.
- La educación supone una finalidad, ya que dicho proceso siempre apuesta a un ideal de perfección, un estado que quiere alcanzarse y que es distinto al que se tiene originalmente.
- La educación representa un proceso dinámico; es decir, la realidad concreta del individuo y la finalidad no están desconectadas, ya que todo está en constante transformación.
- El proceso educativo se cumple a través de todas las edades de la vida, en las cuales se va plasmando y definiendo la personalidad de los individuos. Si bien es cierto que los periodos donde se aprenden más cosas son la infancia y la adolescencia, incluso hasta la vejez las personas son capaces de adquirir nuevos conocimientos.
- La educación implica una transformación duradera, puesto que lo que aprendemos lo reforzamos día con día y nos sirve para desenvolvernos mejor en nuestro entorno.²

Por ello, se considera al aprendizaje como un proceso que dura toda la vida y que los individuos van fortaleciendo con los años para alcanzar niveles más altos de formación, que les permita desarrollar al máximo sus capacidades a lo largo de la niñez y después de ésta.

El fenómeno educativo es anterior a la teoría y a la técnica pedagógica. La educación como hecho se realiza desde los orígenes mismos de la humanidad. Cuando una comunidad es incapaz de transmitir su visión del mundo y de la vida, desaparece. De esta manera, el grupo ejerce en todo momento una acción educadora sobre las nuevas generaciones, por eso aparece en su forma más pura hasta en los pueblos considerados originarios.

² *Ibidem*, pp. 16-22.

En las sociedades llamadas “primitivas” la educación es impartida en su mayoría por las personas adultas. Los niños aprenden del contacto e interacción que tienen con sus padres, compañeros mayores y demás miembros que conforman dicha comunidad. De acuerdo con el trato que reciben van formando hábitos, valores y representaciones de la realidad. Tanto el comportamiento social como lo que cada individuo debe saber está determinado por la sociedad a la que pertenece y las sanciones contra los que no cumplen las reglas son muy efectivas, y pueden ir desde la marginación y la exclusión social, hasta penas más duras en las que los vínculos personales entre los individuos tienen gran importancia.

En este tipo de sociedades, como en cualquier otra, la educación representa una institución social, aunque no existan instancias específicas para implementarla, sino que es toda la sociedad la que desempeña dicha labor.

Posteriormente, en las sociedades más complejas, empiezan a aparecer personas que se encargan específicamente de impartir la educación. Este es el caso de las civilizaciones de Oriente Próximo, donde los individuos adquirirían una formación general a través de su contacto con los adultos y sólo algunos recibían una formación más especializada. Por ejemplo, en Egipto, eran los escribas quienes detentaban el saber e incluso trataban de impedir un acceso generalizado a la cultura por parte de todos los miembros de la comunidad.

En Grecia, por su parte, la primera educación se realizaba en la casa, pero a determinada edad el niño asistía a una escuela o aprendía con un maestro. No obstante, se hizo una distinción muy importante, ya que allí se diferenciaba claramente entre lo que era la formación moral, del carácter y los valores, que estaban a cargo del pedagogo, y la enseñanza de conocimientos llevada a cabo por el maestro. La función de este último era considerada mucho menos importante, porque lo que proporcionaba eran elementos menos sustanciales para la vida social, mientras que el trabajo del pedagogo consistía en transmitir valores fundamentales para la identidad del pueblo.

Esa diferencia entre formación moral y aprendizaje fue muy importante a lo largo de todas las etapas históricas y se mantuvo, pero su incidencia aumentó a medida que se incrementó el papel de los conocimientos en los siglos posteriores.

Muchos aspectos de la educación de la antigua Grecia fueron retomados por Roma, y se produjo un gran cambio con la caída del Imperio y la aparición de la iglesia en este proceso, ya que ésta desempeñó un papel decisivo para conformar las prácticas educativas que conocemos en la actualidad.

La educación, tanto en la sociedad griega como en la romana, proponía la integración y la subordinación del individuo a la vida eterna, puesto que la vida terrenal sólo era transitoria, lo que sirvió para predicar una moral de sumisión y dejar el campo libre a los poderosos para mantener su ley e imponer sus propias reglas.

Durante la Edad Media la iglesia se consideraba la detentora de la verdad y la sabiduría absoluta, era la única que podía explicar qué fin tenía el ser humano en el mundo terrenal y esa verdad, entonces, tenía que ser conocida por todos. Los cristianos se veían en la obligación de convertir a las sociedades, por lo que realizaron la predicación, que era una forma de enseñanza.

De esta forma, en los conventos e iglesias se dio una gran importancia a la lectura y a la escritura como vías de transmisión de conocimiento. Eran habilidades indispensables para poder leer los textos sagrados y para copiar los manuscritos, siempre con la finalidad de mantener y propagar el cristianismo.

La esencia de la educación cristiana medieval es que existe una verdad absoluta, una verdad revelada que hay que transmitir. La tarea del aprendiz radicaba en obtener ese conocimiento y reproducirlo. La educación consiste, sobre todo, en transmitir esa doctrina, por lo que debía aprenderse con exactitud y precisión sin buscar explicaciones ni hacer ningún tipo de cuestionamientos.

El objetivo de esa educación era algo semejante a hacer entrar al hombre en una secta. No se trataba de que pudiera contemplar la realidad desde distintos ángulos, desde distintas perspectivas, de ser capaz de verla de formas variadas sino, por el contrario, de implantar, de una vez por todas, una visión rígida y pobre de la realidad, sin desarrollar para nada la propia capacidad de pensamiento.³

Posteriormente, durante el Renacimiento se exaltó la esencia del hombre y se buscó regresar a los fundamentos de la cultura grecorromana. En ese sentido, el Humanismo centró la atención en el individuo, pero sin abandonar por ello la religión. A partir de

³ Juan Deval, *Los fines de la educación*, Siglo XXI Editores, España, 1991, p. 16.

entonces, la ciencia experimentó un desarrollo espectacular que le hizo superar los conocimientos de la Antigüedad.

Este cambio de perspectiva respecto a la persona tuvo efectos muy benéficos para el progreso de la ciencia. La iglesia siguió oponiéndose fehacientemente al desarrollo científico, aunque también hubo algunos casos de religiosos que hicieron importantes contribuciones a la ciencia a pesar de la oposición eclesiástica. No obstante, cabe señalar que la iglesia como institución ha tenido un papel destacado en la elaboración del modelo de educación en Occidente y ha sido concebida como agente activo en la implantación de valores y creencias en la mente de los individuos.

La educación a la que se ha hecho referencia era, sobre todo, equivalente al actual nivel de secundaria, o incluso superior, ya que en la Antigüedad las primeras etapas de formación se realizaban generalmente en el hogar. Además, era una educación que sólo recibían unos cuantos en virtud de su posición económica. Muchas veces la clase alta rechazaba cierto tipo de educación y su formación era sobre todo moral; mientras, la clase baja no tenía acceso a ella ni veía en ésta una vía a una vida mejor debido a la escasa movilidad social durante la Edad Media.

Sin embargo, poco a poco comenzó a extenderse la idea de que la educación es un bien en sí mismo, que es algo deseable para todos, pues el conocimiento transforma al hombre. A partir del Renacimiento diversos autores defendieron la ampliación de la educación para que alcanzara capas de la población cada vez más amplias.

No obstante, las prácticas y el tipo de escuela que actualmente conocemos es sólo una entre muchas otras formas posibles, y es que el análisis demuestra que existieron diversos modelos antes de llegar al presente. En este sentido, debemos considerar el carácter de construcción histórica de la escuela, ya que ésta es un fenómeno de la Modernidad que fue creada con fines específicos y trata de responder a las necesidades de la época actual.

Las formas de educación que una sociedad se da a sí misma y la manera en que las prácticas educativas se institucionalizan se relacionan estrechamente con la acumulación de saberes que se ha producido en el interior de la sociedad considerada. Si una sociedad posee un escaso de saber acumulado y sus procesos son simples, los procesos educativos serán de corta duración. Por el contrario, a

medida que una sociedad se vuelve más compleja y posee más saberes, el proceso educativo requiere más tiempo.⁴

Por ejemplo, en las sociedades más antiguas, los saberes que se transmitían estaban basados en la necesidad de subsistencia y en el control del medio ambiente; por ello muchos de estos conocimientos se aprendían de las personas con experiencia en la ganadería, la agricultura, la metalurgia, las habilidades militares, entre muchas ocupaciones más.

Posteriormente, con el desarrollo de la escritura, fue posible la redacción de relatos, poesía, creencias y costumbres, lo cual facilitó el acceso a las generaciones futuras. En muchas sociedades, la propagación se realizó de forma lenta, por lo que la tradición oral y el analfabetismo siguieron predominando durante siglos.

Lo anterior señala que las cuestiones por las que los alumnos abandonaban la escuela eran diversas, pero una de las más comunes fue la necesidad de trabajar y ayudar a la economía familiar. La población que vivía en comunidades rurales no podía darse el lujo de tener una educación completa. La clase media, en general, sólo terminaba la primaria. Las mujeres regularmente estudiaban durante uno o dos años y realizaban algún curso de corte y confección o de cocina; los hombres iban a la secundaria y también a escuelas técnicas en donde aprendían algún oficio. En cambio, la clase alta era la única que podía aspirar a seguir estudiando, en virtud de contar con recursos para hacerlo, para lo cual necesitaba terminar la primaria y la secundaria.

Fue precisamente en la época de la Ilustración cuando se difundió la idea de extender la educación a todos los sectores de la población. La Revolución Francesa, inspirada en los ideales de libertad e igualdad, se planteó una generalización de la acción educativa. En las discusiones ante la Asamblea Nacional se trataron los numerosos problemas que aquejaban a la educación de la época y se presentaron proyectos e informes sobre cómo debía ser la educación en la nueva sociedad que se vislumbraba.

Marie-Jean-Antoine Nicolas de Caritat, mejor conocido como el marqués de Condorcet, fue uno de los personajes que reflexionaron sobre los problemas educativos, y en 1792 presentó ante la Asamblea un informe sobre la organización general de la

⁴ Silvina Gvirtz y Victoria Abregú, *La educación ayer, hoy y mañana. El ABC de la Pedagogía*, Aique Grupo Editor, Argentina, 2007, pp. 40-41.

instrucción pública en el que defendía la extensión sustancial de la educación. Entre otras cosas, el informe hablaba sobre los derechos que tenían los individuos de cubrir sus necesidades básicas, asegurar su bienestar, ejercer sus derechos y obligaciones, desarrollar los talentos que poseían y hacer real una igualdad política reconocida por la ley.⁵

Con la idea de igualdad política se llegó a la conclusión de que sólo podría alcanzarse si cada individuo poseía realmente las mismas posibilidades y un elemento indispensable para lograrlo es la educación. Para ello se establecieron diversos niveles educativos que comenzaban con la escuela primaria, donde se enseñaba a leer y escribir, reglas básicas de aritmética y los primeros conocimientos morales, naturales y económicos necesarios.

No obstante, con la perspectiva del tiempo, es evidente que, pese a las buenas intenciones, era imposible, por razones económicas y sociales, hacer accesible la educación para todos. Pero además de su inviabilidad práctica, fueron muchos los que no estuvieron de acuerdo con que todos recibieran educación. Entre ellos estuvieron representantes de Inglaterra y España, ya que señalaron que eso podría ocasionar que muchos jóvenes quisieran cambiar el lugar que les correspondía en la sociedad de acuerdo a la familia en la que habían nacido, lo que podría conducir a alteraciones de orden establecido.⁶

Asimismo, existían otros argumentos que defendían el derecho a la educación, ya que consideraban que precisamente era en la escuela donde se tenía la garantía de que todos recibieran la formación moral, religiosa y patriótica adecuada, y de esa forma se evitara la disidencia. La escuela es el lugar idóneo para uniformar a los alumnos y hacerles participar de los valores deseables, es decir, aquellos que desea la élite que dirige a la sociedad.

De esta manera, se hizo evidente la polémica sobre la función de la escuela, misma que prevalece hasta nuestros días tanto en países desarrollados como en los más pobres, mostrando claramente la pugna entre los partidarios y los oponentes a que la educación sea extensiva.

No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando se empezó a generalizar en los países más avanzados la tendencia a impartir educación a todos los individuos, por lo menos la elemental; es decir, aprender a leer y a escribir y las primeras nociones

⁵ Juan Deval, *op. cit.*, p. 19.

⁶ *Ibidem*, p. 21.

matemáticas, enseñanzas de tipo moral, así como historia, cuyo principal objetivo fue inculcar el amor hacia la patria.

Con el paso de los años se han ido incorporando contenidos de nuevas disciplinas, como Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Literatura, entre muchas otras. Además, han existido dos tendencias principales en la orientación de la educación, sobre todo secundaria. La primera se inclina por una formación clásica humanística y la segunda pone énfasis en las ciencias de la naturaleza.

A finales del siglo XIX, aunado a la Revolución Industrial y a la necesidad de mano de obra femenina, se abrió una serie de escuelas infantiles donde las madres podían encargarse a sus hijos para que ellas trabajaran en las fábricas. En un principio los responsables de dichos centros eran jóvenes sin preparación alguna que sólo se encargaban del cuidado de los niños y no se preocupaban por instruirlos o enseñarles.⁷

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) trajo como consecuencia una gran movilización de padres de familia y la desintegración de cientos de hogares debido a que muchas madres se vieron obligadas a trabajar y a delegar su misión socializadora a familiares y vecinos. Los Estados afectados por este suceso crearon instituciones facultadas para hacer frente a la problemática y criar a los niños desde edades muy tempranas.⁸

A lo largo de los siglos XX y sobre todo XXI, la reflexión sobre la escuela ha estado unida a numerosas prácticas educativas, las cuales han tenido un impacto significativo dentro de las sociedades y se han aplicado de acuerdo a las necesidades de cada una de ellas. Sin embargo, la escuela podría considerarse una institución dinámica, sujeta a los cambios dictados por el contexto nacional e internacional y que se transforma de acuerdo a los objetivos planteados por los dirigentes de cada país con base en las tendencias y necesidades de cada época.

Es así que en períodos de inestabilidad política y vicisitudes internacionales la escuela se ha preocupado, sobre todo, por lograr el equilibrio social, mientras que en las épocas de relativa calma ha tendido a ocuparse de los conocimientos. En este sentido, algunos de los involucrados en el proceso educativo consideran que es necesario introducir reformas constantemente para conseguir los fines deseados y lograr de esta manera que la

⁷ *Ibidem*, p. 56.

⁸ *Idem*.

escuela como institución actúe como un catalizador positivo en el proceso de socialización de los estudiantes.

Empero, fue a través del tiempo que el hombre adquirió conciencia clara de la importancia del proceso mediante el cual las nuevas generaciones se incorporan a la vida en comunidad; surge sobre esa educación espontánea una acción educadora compuesta de métodos organizados sistemáticamente que se ejerce con determinadas normas y con sujeción a planes previamente establecidos.

Resumiendo, existen dos formas de acción educadora: la educación sistemática, como influencia planeada, intencionada, que se realiza específicamente en la escuela, con objetivos definidos, normas y reglas preestablecidas, contenidos seleccionados e impartida por personas especializadas en el área; y la no sistemática, como influencia directa, que se lleva a cabo en la familia y en la sociedad.⁹

Existe una distinción clara entre ambos tipos de educación. La acción educadora no sistemática, por ejemplo, no es selectiva, puesto que transmite, sin discriminación alguna, todo tipo de contenidos, convenientes e inconvenientes. La educación sistemática, por su parte, es selectiva e intencionada, ya que sólo enseña aquellos contenidos valiosos adaptados a las características y contextos de las sociedades.

No obstante, también es importante distinguir “escolarización” de “educación”. Por escolarización debe entenderse el conjunto de los fenómenos de producción, distribución y apropiación de saberes que se lleva a cabo en una institución escolar,¹⁰ mientras que cuando se hace referencia al término “educación” deben considerarse todas aquellas acciones de alfabetización que se dan fuera de la institución escolar, así como la educación para adultos y las acciones de capacitación profesional, puesto que todas ellas implican la asimilación de conocimientos y nuevas formas de expresión.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de diferenciar a la educación como una vía para la transmisión de valores y también como el proceso mediante el cual las personas acuden a centros especializados con el fin de desarrollar sus capacidades y adquirir aptitudes necesarias para su progreso individual y comunitario. Estos centros que conocemos como escuelas deben adaptarse constantemente a las exigencias de la estructura

⁹ Ethel M. Mangniello, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰ Silvina Gvirtz y Victoria Abregú, *op. cit.*, p. 32.

social. Su finalidad será el desarrollo de todas las capacidades y disposiciones del educando, pero no desde un punto de vista abstracto, sino teniendo en cuenta su relación con la realidad sociocultural.

Basándonos en la definición de Ethel M. Mangniello, entendemos el concepto de escuela como “aquella institución social organizada, constituida por el agrupamiento de alumnos y profesores que forman una comunidad de trabajo, cuya misión es la educación consciente y sistemática de las nuevas generaciones”.¹¹ La escuela, entonces, abarca todos los centros de sistematización de la acción educativa, de cualquier grado o especialidad, desde el jardín de niños hasta los estudios posteriores a la universidad, sin excluir a los lugares que imparten un área específica.

La escuela ha existido desde los tiempos más remotos. Surgió cuando el ser humano se dio cuenta de la importancia y la necesidad de sistematizar la educación para poder transmitir sus tradiciones, costumbres, conocimientos, técnicas, lenguaje, ideas y creencias a las nuevas generaciones.¹²

La escuela refleja siempre las características de la sociedad de cada lugar y cada época. Su misión no es únicamente la de transmitir y renovar la cultura, sino que también es la encargada de ampliar el ambiente social, logrando que todo individuo obtenga las oportunidades necesarias para poder superar las limitaciones del grupo social en el que nació.

Como órgano de educación sistemático, tiene una acción limitada en el proceso de estimulación de la formación humana. Como eje de los agentes educadores (familia, comunidad, iglesia, Estado), actúa en función de los fines determinados por ellos. La escuela no puede ejercer funciones aisladas de los distintos agentes de socialización.

Sin embargo, es necesario que aunque la educación exista en todas las sociedades humanas y que sea considerada como un fenómeno universal, las clasifiquemos en dos tipos diferentes: aquellas que no disponen de las instituciones específicas para impartirla y las que sí las tienen.

¹¹ Ethel M. Mangniello, *op. cit.*, p. 29.

¹² La secularización de la educación y el sometimiento de la escuela a los fines del Estado se desarrolló en el siglo XVIII, en la “Época de las luces” y del “despotismo ilustrado”. Este carácter estatal de la escuela pública culmina a fines de ese siglo con la Revolución Francesa, que dio las bases de la escuela pública nacional. Ésta se difundió y acrecentó en el siglo XIX y en el actual con sus caracteres de obligatoriedad y gratuidad. Véase Lorenzo Luzuriaga, *Pedagogía social y política*, citado en Ethel M. Mangniello, *op. cit.*, p. 31.

Aunado a lo anterior, existen diversos problemas que afectan a la institución escolar. Uno de ellos es el fracaso escolar, que se refiere al hecho que buena parte de los estudiantes no consigan superar los obstáculos que la escuela les plantea, y no obtengan al término de sus estudios, el título esperado, lo cual trae consecuencias psicológicas, sociales y profesionales bastante graves para la vida futura de los individuos.

La capacidad de comprensión de los sujetos depende, entonces, en muchos casos, del ambiente social del que viene el niño más que de la actividad escolar. Es ese ambiente el que a menudo permite dar sentido a la actividad de aprendizaje y facilita que algunos traduzcan los conocimientos escolares en conocimientos útiles para la vida diaria.

Sin embargo, la creciente complejidad de la vida social exige ampliación y profundización de los conocimientos que se transmiten en la escuela, por eso uno de los grandes dilemas que se plantean en la educación actual es la oposición entre preparación general o formación especializada, otro debate que existe en el campo educativo desde hace muchos años.

De esta manera, se pone en evidencia la importancia de la educación en el desarrollo de las sociedades humanas y cómo gracias a esa mezcla de orientaciones, e incluso algunas contradicciones, ésta se ha extendido hasta llegar a un mayor número de personas alrededor del mundo. No obstante, las condiciones sociales y científicas han cambiado mucho. La riqueza se ha multiplicado, muchas cosas están más al alcance de los individuos y la participación social ha aumentado, al menos en algunas áreas.

Aunque no debemos olvidar que las desigualdades y las injusticias sociales siguen presentes, para que la educación pueda contribuir a una vida mejor, se tendría que reducir la brecha tecnológica y científica por la que atraviesan muchos países y tratar de equiparar las condiciones en las que los estudiantes se desenvuelven para así obtener resultados más óptimos en cuanto a calidad educativa se refiere.

Pese a lo anterior, existen casos en donde aquellos que detentan el poder no tienen interés en que las cosas se modifiquen y no buscan introducir transformaciones profundas en la educación, las cuales tendrían que ir acompañadas de otros cambios sociales. Por eso, las reformas educativas en la mayoría de los países no alteran los aspectos fundamentales de cómo y qué se enseña.

En la actualidad, todos los individuos, por su cualidad de humanos, tienen el derecho de tener un sistema educativo capaz de proveer todo lo necesario para su desarrollo. Lo que se sabe acerca del desarrollo del niño y la formación de conocimientos tendría que ser el fundamento sobre el que se cimiente esa institución, atendiendo a las necesidades de los educandos. Pero los fines de la educación no son los mismos para todos: las fuerzas que se oponen para transformar el proceso educativo son muy poderosas, y el primer paso para cambiar dicha situación es tomar conciencia de la situación particular a fin de construir modelos específicos a su realidad.

1.2. La educación como motor de desarrollo humano

Desde tiempos muy remotos, la humanidad ha considerado a la educación como uno de los temas relevantes para la comunidad internacional debido a la firme creencia de que ésta es un instrumento indispensable para alcanzar los ideales de paz, libertad y justicia social. En este sentido, la educación fue reconocida como un derecho humano, puesto que no sólo desarrolla la personalidad de los individuos, sino que coadyuva en la formación de capital intelectual, necesario para el progreso y desarrollo de las sociedades.

Asimismo, la educación, entendida como un derecho, exige que todas las personas tengan garantizado su acceso o permanencia en ella y que se reconozca jurídicamente su obligatoriedad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, por lo menos en lo concerniente a la educación básica.¹³

Por otra parte, la educación está estrechamente relacionada con otros derechos sociales como el derecho a la salud y al trabajo digno, complementarios entre sí. Además de ser un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas, la educación incide de manera decisiva en las oportunidades y la calidad de vida de los individuos, las familias y sus comunidades.

De acuerdo con los informes realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano no depende únicamente de la cantidad de

¹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 12 de julio de 2012. Véase el artículo 26: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

bienes que las personas tienen o reciben, sino también de la satisfacción de necesidades básicas como la salud, la educación y el respeto a sus derechos fundamentales.

En este sentido, el PNUD ha determinado tres elementos básicos para medir las condiciones de vida. El primero de ellos es la supervivencia, y por ésta se toman en cuenta las condiciones de salud, el acceso a la higiene, al agua potable y a las medicinas. El segundo elemento es el que está relacionado con los niveles de conocimiento o acceso a fuentes de educación que tiene una persona; son considerados, entre otros aspectos, el analfabetismo, los grados de escolaridad cursada, el acceso a los medios de comunicación masiva, etc. Y por último, el tercer elemento se refiere a los niveles de ingreso, al acceso a fuentes de empleo, a las condiciones de seguridad personal y al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.¹⁴

Con la conjunción de estos tres elementos, el concepto de desarrollo humano evoluciona incorporando nuevos aspectos a la idea originalmente económica. La educación, por su parte, constituye más oportunidades de realización personal y por ello se incluye en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁵ como oportunidad básica para las personas, al lado de su esperanza de vida y de su ingreso.

No obstante, con el paso de los años, el concepto de desarrollo humano ha ido transformándose y adquiriendo nuevas interpretaciones que, a su vez, han estado relacionadas con las necesidades y aspiraciones de la época. Las sociedades futuras tendrán diferentes ambiciones y carencias que las actuales, y dispondrán de otros mecanismos para hacerles frente.

Durante el siglo XX existieron, inicialmente, dos paradigmas que trataron de explicar el desarrollo. El primero de ellos fue el paradigma dominante, sustentado en la teoría funcionalista y que explica que el desarrollo está basado en el crecimiento económico, ya que en la medida en que los países adopten el progreso como ideología, se convertirán en industrializados y, sobre todo, serán funcionales para el sistema. El segundo

¹⁴ Véase José Rivero, *Educación y exclusión en América Latina, reformas en tiempo de globalización*, Mino y Dávila Editores, Chile, 1999, p. 59.

¹⁵ Desde 1990 se ha publicado el IDH, que fue presentado como una alternativa a las mediciones convencionales del desarrollo nacional, como el nivel de ingresos y la tasa de crecimiento económico. El IDH representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos, citado en periódico *El economista*, "Qué es el IDH", 5 de noviembre de 2010, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/11/05/que-idh>, consultado el 24 de julio de 2013.

es el paradigma soviético-socialista, que surge como consecuencia de la crisis del primero y que tiene como premisa la planificación centralizada para lograr el crecimiento económico.

Es evidente que dichos modelos sobrevaloraron la cuestión económica para definir el desarrollo humano, ya que ambos justificaron sus argumentos con el fin de que los países primero tenían que incrementar la producción de bienes y servicios, para que después los beneficios obtenidos de dicha productividad alcanzaran todos los niveles y condujeran a mejores estándares de vida a su población.

No obstante, la formulación de un nuevo enfoque o paradigma del desarrollo humano surgió a principios de los años noventa y se caracterizó por proponer el crecimiento económico únicamente como uno de sus referentes, mas no como el objetivo central. Los antecedentes de dicho enfoque pueden situarse a finales de los años setenta, cuando se comprobó que los logros en materia de crecimiento económico no tuvieron el mismo impacto en las demandas sociales.

Posteriormente, se produjo un cambio de enfoque y se volvieron a situar los objetivos económicos como la prioridad de la estrategia del desarrollo. Esto se vio reflejado en los programas de ajuste estructural, impulsados por los organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que se implantaron progresivamente en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Cabe mencionar que los costos humanos de dichos programas fueron realmente altos para gran parte de la población, que vio sus condiciones de vida cada vez más afectadas. Así, para finales de los años ochenta, resultaba cada vez más evidente que la propuesta economicista del desarrollo no era una alternativa viable, ni correspondía a la realidad de los países menos desarrollados.

Muchas personas, entre ellas el economista pakistaní Mahbub ul Haq y el Premio Nobel de Economía en 1998, Amartya Sen, participaron activamente en la formulación de un nuevo paradigma de desarrollo humano, en el cual debía reconocerse la necesidad de un modelo alternativo, por varias razones. Entre las más relevantes se encontraba el pleno convencimiento de que las fuerzas del mercado no habían sido suficientes para erradicar la pobreza, además de que la ola de democratización a principios de los años noventa alrededor del mundo aumentó las esperanzas en torno a la creación de modelos que tuvieran como base las necesidades de las personas.

Fue así que a partir de 1990 el concepto de desarrollo humano se aplicó a un estudio sistemático de temas mundiales, publicados en los informes anuales sobre desarrollo humano elaborados por el PNUD. Si bien este organismo no fue el inventor de dicho término, sus informes anuales han servido como medio de difusión e información y han conseguido convertirlo en un referente obligado del debate actual sobre el desarrollo.

De acuerdo con Amartya Sen, colaborador del primer *Informe sobre desarrollo humano*, el objetivo principal del desarrollo es:

Ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa.¹⁶

Lo anterior pone en evidencia que no es suficiente analizar la cantidad, sino que es mucho más importante tener en cuenta la calidad de dicho crecimiento. Por eso, se enfatiza la necesidad de que el incremento económico debe evaluarse en función de que las personas amplíen sus posibilidades de acción y, con ello, aumenten su calidad de vida.

En este sentido, el desarrollo es visto como un proceso integral, que necesita que diversos elementos actúen en conjunto por la obtención de un beneficio común. Hoy día, sabemos que desarrollo y crecimiento son conceptos totalmente distintos. El primero tiene la característica de ser intangible, mientras que el segundo posee las características materiales. Esto no quiere decir que un concepto prime sobre el otro, ni que tengan que organizarse de manera jerárquica, sino que debe existir una visión constructivista, capaz de agrupar a todos los factores que intervengan en el proceso.

El desarrollo, entonces, aparece como un proceso sinérgico, en el cual dos o más actores o centros de acción confluyen e intercambian esfuerzos. Tal y como la define Eric

¹⁶ Mahbub ul Haq, “El concepto de Desarrollo Humano” en *Informes sobre Desarrollo Humano*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>, consultado el 25 de mayo de 2011.

Sommer, sinergia cognitiva es: “la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y sus posibilidades de cambio”.¹⁷

Es aquí donde la educación aparece como uno de los elementos más importantes para el desarrollo de las personas, ya que si se quiere avanzar en la consolidación de una postura que considere al desarrollo como un proceso sistémico que tome en cuenta los componentes que determinan la formación de capital social y humano con el objetivo de elevar la productividad, ésta se convierte en el articulador de cualquier política de desarrollo.

A través de la educación, el Estado forma y capacita a cada persona en la comprensión y actuación de los problemas que se susciten al interior de sus sociedades, potencializando sus aptitudes y ampliando su capacidad de reacción para mejorar cuestiones que les atañen.

Lo anterior también podría estar justificado con la premisa de que la educación también representa una condición inicial para el desarrollo, además de ser un derecho universal; es decir, que cualquier ser humano, por el hecho de existir, tiene acceso a una serie de condiciones obligatorias para desarrollarse plenamente.

Ahora bien, entenderemos por condiciones iniciales¹⁸ aquellas características previas con las que cuentan las personas para emprender cualquier tipo de proyecto enfocado hacia una mejora a su situación actual. Así, las sociedades inicialmente más equitativas obtienen avances más rápidos en el desarrollo humano de sus habitantes, en relación con aquellas que parten de condiciones desiguales.

Por otra parte, un texto publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la UNESCO, titulado *Educación y conocimiento: eje para la transformación productiva con equidad*, afirma que para garantizar un desempeño eficaz en un contexto de

¹⁷ Sergio Boiser, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” en *Reforma y democracia*, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), núm. 27, octubre 2003, Caracas, 2003, p. 12.

¹⁸ El estudio del impacto de las “condiciones iniciales” sobre el desarrollo se origina en vertientes teóricas y empíricas. En el campo teórico, Marshall (1890) fue uno de los primeros en destacar la importancia de las “condiciones iniciales”, en particular la asignación inicial de los factores de producción —capital y trabajo— en el equilibrio de largo plazo. Véase Nohra Rey de Marulanda y Julio Guzmán, *Inequidad, Desarrollo Humano y política social: importancia de las condiciones iniciales*, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2003, p. 12.

creciente equidad, el sistema de formación de recursos humanos debe estar compuesto por establecimientos que sean efectivos en el logro de sus objetivos primarios.¹⁹

Dicha estrategia sólo puede ser aplicada mediante la participación activa de un Estado que determine el punto de partida, equiparando las oportunidades de la población, así como otorgando insumos extra a los que los necesitan para lograr que la dinámica social sea lo más equitativa posible.

Sin embargo, es importante aclarar que si bien, los Estados son los encargados de velar por la protección del derecho a la educación de sus ciudadanos, no puede pensarse que éstos son los únicos actores importante en el proceso de formación educativa.

Como ya se mencionó, la educación es un proceso sistémico, compuesto a su vez, por diferentes actores y elementos, tanto nacionales como internacionales. Por ello, no se puede menospreciar la participación de ninguno de ellos, puesto que, en conjunto, coadyuvarán por la obtención de intereses individuales y colectivos.

Así, la importancia del capital social y humano se hace presente en todos los procesos educativos, en la medida en que contribuye a fortalecer las actitudes de confianza y promueve comportamientos de cooperación y reciprocidad. Asimismo, el capital social lleva a desarrollar políticas de largo plazo, con miras a la inclusión, equidad, reducción de brechas productivas y disminución en sectores económicos, entre otros.²⁰

Igualmente, existen organismos internacionales encargados de potencializar el desarrollo de los países, con base en la ayuda y la cooperación internacional entre éstos. El mejor ejemplo en materia educativa es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en inglés *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, cuya abreviatura aceptada a nivel internacional es UNESCO), organismo encargado de “contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información”.²¹

¹⁹ Ignacio Tabares, “La educación como motor de desarrollo”, disponible en <http://www.luventicus.org/articulos/02R014/index.html>, consultado el 24 de marzo de 2013.

²⁰ Véase José Antonio Ocampo, “Capital social y agenda del desarrollo” en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 25-31.

²¹ S/a, “¿Qué es la UNESCO?”, portal de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, disponible en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>, consultado el 23 de febrero de 2013.

Todas las estrategias y actividades implementadas por la UNESCO se sustentan en las metas y los objetivos concretos de la comunidad internacional, que se plasman en metas de desarrollo internacionalmente acordadas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, tenemos que, el segundo de éstos es precisamente la enseñanza primaria universal.

Por otra parte, organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), o foros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tienen entre sus diversas actividades promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural. Con base en ello, se crean mecanismos conjuntos para evaluar la capacidad de acción y repuesta de los países en diferentes rubros.

La cooperación internacional juega un papel muy importante en el fomento al desarrollo de los países. Por ello, es positivo que exista este tipo de organismos, para que los gobiernos nacionales evalúen sus potencialidades y trabajen en la construcción de instituciones sólidas y eficaces que respondan a las demandas sociales.

Por otra parte, en el proceso de desarrollo de los países, también interactúan otros elementos que, a su vez, están interconectados con el factor educativo. Tal es el caso de otros derechos humanos, como la alimentación, la salud, la vivienda, etc. De hecho, la unión de dichos elementos incide en la formación de los individuos, ya que si se cuenta con los servicios básicos y se cubren las necesidades inmediatas, las personas pueden optar por ampliar sus posibilidades y aspirar a mejores oportunidades.

Se considera que la educación es la forma más eficaz de romper con el círculo vicioso de la pobreza, así como para que las personas puedan obtener empleos bien remunerados o tengan posibilidades reales de iniciar negocios propios exitosamente.

Uno de los obstáculos que enfrenta la inversión en zonas rurales es la falta de fuerza de trabajo capacitada. Por eso, de acuerdo con los diagnósticos sobre las potencialidades productivas de las regiones con altos índices de marginación, es necesario promover distintas modalidades de capacitación, incluida la educación, con el fin de reducir la precariedad en dichas zonas.

No obstante, la educación no sólo pretende erradicar la desigualdad social, sino también la de género. Y es que a pesar de los avances en materia educativa y el aumento de

la participación de las mujeres en la educación, América Latina sigue siendo una zona en la que el papel de la mujer todavía se sitúa en niveles más bajos, comparados con los de los varones.²²

Lo anterior responde a la concepción de inferioridad que sufren las mujeres, consecuencia de los estereotipos creados a lo largo de la historia en el seno de las sociedades originalmente androcéntricas, las cuales han considerado que la esfera pública, es un espacio meramente masculino, donde el hombre sale a producir y entablar relaciones sociales, mientras que la mujer pertenece a la esfera privada, donde se encarga de la reproducción y el cuidado del hogar.

Las mujeres constituyen un tercio de la fuerza laboral latinoamericana. Sin embargo, su participación se desarrolla en condiciones de desigualdad respecto del hombre. Un informe sobre problemas y perspectivas laborales de la mujer en la región señala que la incidencia del desempleo es mayor en las mujeres.²³

Ante esto, es necesario que la perspectiva actual cambie y deje de menospreciar las aptitudes y capacidades de las mujeres, puesto que cientos de ejemplos en el mundo muestran que todos somos capaces de aportar elementos importantes para transformar la realidad actual.

Por otra parte, valdría la pena señalar que el fracaso de las políticas de crecimiento, así como la limitada acción gubernamental a través de la inversión social para mitigar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo humano, están conllevando a serios problemas en América Latina. México no es la excepción y cada vez hay más descontento social a causa de la falta de oportunidades para la población.

Ya quedó establecido que el crecimiento económico no necesariamente conlleva al desarrollo humano; por ende, es indispensable que los gobiernos formulen políticas públicas con miras a la ampliación de posibilidades de la población, mitigando los rezagos y generando mejores oportunidades.

²² Véase *Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina*, UNESCO-PNUD, Chile, 1996, 157 pp., disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001159/115926sb.pdf>, consultado el 10 de julio de 2013.

²³ José Rivero, *op. cit.*, p. 34.

1.3. Las etapas de la educación escolarizada

La educación escolarizada está dividida en distintas etapas, que van de acuerdo a la edad de los individuos y a la naturaleza de los conocimientos impartidos. En cada una de estas fases se van adquiriendo nuevos hábitos y conocimientos necesarios para el desarrollo de los infantes. Si bien cada país tiene la libertad de establecer cada una de las fases del proceso educativo impartido en sus territorios, la mayoría de éstos coinciden en que son tres las más importantes: educación básica, media-superior y superior.

En México la educación básica abarca la educación preescolar, primaria y secundaria. De acuerdo con lo estipulado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), órgano encargado de la educación en todos los niveles, así como de sus contenidos y programas de estudio, el Estado tiene la misión de garantizar el derecho a la educación pública y gratuita de todos los niños, niñas y jóvenes, tal y como lo estipula el artículo tercero constitucional, mediante la elaboración y el establecimiento de normas que aseguren la igualdad de oportunidades necesarias para el desarrollo de los conocimientos, así como para su formación ciudadana.

Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

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, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.²⁴

La SEP tiene como objetivo general garantizar el derecho a la educación, entendido como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica. Además, debe asegurar que todos

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3º, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2014.

los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen competencias, valores y comportamientos necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena para ejercer una ciudadanía responsable y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.²⁵

Estructura del sistema educativo escolarizado mexicano

Tipo, nivel educativo o subsistema	Nivel escolar	Modalidad de servicio
Educación Básica	Preescolar	General Indígena Comunitaria
	Primaria	General Indígena Comunitaria
	Secundaria	General Telesecundaria Técnica Para trabajadores Comunitaria
Educación Media Superior	Profesional Técnico	
	Bachillerato	General Tecnológico
Educación Superior	Técnico Superior	
	Licenciatura	Educación Normal Universitaria y Tecnológica
	Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

Fuente: INEE, indicadores del sistema educativo nacional 2007. Estructura y dimensión del Sistema Educativo Mexicano, México, disponible en http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2007/PanoramaEducativoDeMexico/EstructuraYDiension/Ciclo2006-2007/2007_Ciclo2006-2007__tabla.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2014.

²⁵ Véase SEP, portal principal, disponible en http://basica.sep.gob.mx/seb2010/interiores/interiores_filosofia.html, consultado el 22 de septiembre de 2013.

Si bien todas las fases de la educación son importantes, puesto que preparan la transición de una a otra y refuerzan los conocimientos adquiridos, la básica, que es la que nos compete, representa el fundamento de todas ellas, puesto que a lo largo de ésta los niños se conocen a sí mismos y desarrollan las habilidades teóricas y prácticas fundamentales para las etapas posteriores.

Es de resaltar la importancia de la educación preescolar, que es la previa a la básica, ya que al ser indispensable en el desarrollo de las capacidades comunicativas, psicomotrices y emocionales de los niños, resulta decisiva en el acceso, la permanencia y la calidad de aprendizaje de los alumnos que ingresan a la escuela primaria y secundaria. Al formar parte de lo que se ha denominado educación básica, en México se le ha concedido carácter obligatorio a la educación preescolar, lo cual responde a las tendencias que a escala mundial se han establecido para avanzar en la universalización de la educación básica.

Se considera que la sociabilización que se genera al cursar la educación preescolar es fundamental para el niño, puesto que es durante este proceso de interacción social con los adultos y otros niños que se comienzan a adquirir nociones como la responsabilidad, la cooperación, el reconocimiento de reglas y la existencia de derechos y obligaciones que norman la vida social.

Una vez terminada dicha etapa, el infante está preparado para avanzar en su aprendizaje e ingresar a la primaria, la cual se compone de seis años, en los que el niño desarrollará la mayoría de las competencias que posee y que le permitirán alcanzar una vida personal y familiar plena, con base en el trabajo productivo, y de esta manera continuar aprendiendo en la educación media-superior y superior.²⁶

No obstante, hace algunas décadas la educación preescolar no era contemplada en las leyes de educación. Así, por ejemplo, en la ley de 1842,²⁷ se estipulaba que la enseñanza elemental sería obligatoria para todos los niños de siete a quince años de edad en toda la

²⁶ *Idem.*

²⁷ El 7 de diciembre de 1842 Nicolás Bravo estableció la forma en que colaborarían el gobierno y la Compañía Lancasteriana, encargada de la Dirección de Instrucción Primaria, que confirmó con esta disposición legal. Ordenaba que la enseñanza particular fuese libre, aunque se vigilaría por las subdirecciones el cumplimiento de los programas y no enseñar nada contra la religión, las buenas costumbres y las leyes. Declaraba que la educación es obligatoria para niños entre 7 y 15 años de edad. Véase *Legislación educativa*, disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.1.htm, consultada el 14 de octubre de 2013.

República Mexicana. Por esta razón, gran parte de la educación que se impartía estaba considerada como "educación informal" y se daba en los hogares.

Hay que recordar que durante el siglo XIX la educación era más cualitativa que cuantitativa y México no era la excepción. De ahí que fueran pocos los que tenían oportunidad de recibir algún tipo de instrucción, y que más bien las capas altas de la sociedad tuvieran acceso a la educación. Dentro de este panorama, los niños pequeños estuvieron marginados de la educación formal, de sus leyes y programas de estudio. No eran tomados en cuenta sino hasta que cumplían siete años de edad.²⁸

Con el paso de los años, la educación preescolar se generalizó en todo el mundo, ya no sólo como el satisfactor de una necesidad social, sino con la finalidad de socializar al niño, proporcionándole la posibilidad de compartir con otros compañeros de su edad las experiencias que puede brindar el juego y la propia convivencia.

Las escuelas son lugares en donde los niños están "seguros" mientras las madres trabajan, sobre todo las preescolares, pues se trata de una infraestructura necesaria para que las madres trabajen y sean productivas económicamente. Es por ello que a finales del siglo XIX se logró que los niños, desde los 4 años, asistieran al plantel escolar. Posteriormente, a mediados del siglo XX, surgieron las guarderías, que se encargarían de cuidar a los niños desde los tres meses mientras las mujeres realizan actividades fuera de su hogar.²⁹

Es necesario también reconocer la función de los jardines de niños en la educación de los más pequeños, con una identidad propia pero poco reconocida, al responder a una necesidad de la sociedad, como la de las madres trabajadoras; y cómo la función de esta institución se ha tenido que modificar a lo largo del tiempo, tanto en sus principios pedagógicos, como en su misma función.

Aunque los objetivos de este tipo de educación siguen siendo ambiguos debido a la falta de consenso entre los objetivos de la educación preescolar y primaria, es notable el avance que se ha tenido, no sólo en México, sino a nivel internacional, respecto a la obligación que tienen los países de brindar algún tipo de educación inicial, antes de que ingresen a la primaria y estudios posteriores, ya que ésta es la forma más idónea de que los niños obtengan sus primeros conocimientos y se familiaricen con el sistema escolarizado.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

Una vez concluida dicha etapa, los niños pueden avanzar al siguiente nivel educativo, que sigue estando dentro de lo considerado como educación básica. La educación primaria o también llamada elemental, consiste en seis años establecidos a partir de los 5 o 6 años de edad hasta aproximadamente los 12 años cumplidos. En México se exige que los niños reciban educación primaria y además es un derecho para cualquiera que viva en el país.

Dicha educación está dividida en seis grados, del primer año al sexto grado. Los cursos y conocimientos que se imparten en la educación elemental van aumentando y complicándose conforme avanza de nivel. La forma de evaluar es mediante exámenes que demuestren lo aprendido durante los cursos escolares.

Durante este periodo, el alumno inicia con el proceso de alfabetización, es decir, se le enseña a leer, y a escribir, aprende algunos cálculos matemáticos básicos y algunos de los conceptos culturales considerados indispensables para formarlo como ciudadano. La finalidad de la primaria es guiar a todos los estudiantes para que desarrollen sus capacidades individuales motrices, de relación y de actuación social con la adquisición de los elementos básicos culturales.

La educación elemental se presenta a los estudiantes por medio de un profesor que enseña todos los cursos o puede variar si es que las escuelas manejan dos o más idiomas. También puede llegar a haber profesores especializados para materias más específicas, tales como música, arte, educación física, y computación. Existe una gran variedad de escuelas primarias, tanto públicas como privadas, las cuales responden al perfil y estilo económico y social de las familias. No obstante, el programa está fijado por la SEP y se prohíben variaciones e innovaciones, independientemente del tipo de institución al que los niños acudan.³⁰

En México se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria ha llegado a ser casi universal, lo que representa un gran avance de la política pública nacional. Sin embargo, aún persisten retos importantes en la educación primaria que debemos superar, basados en las disparidades sociales, en los

³⁰ Para mayor información véase el documento oficial de la SEP titulado *La estructura del Sistema Educativo Mexicano*, donde se estipulan los principios y objetivos generales de la educación, así como el perfil de cada nivel educativo, disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf.

niveles de cobertura, en la desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como entre escuelas privadas y públicas.

Posteriormente los jóvenes de entre 12 y 13 años de edad están listos para ingresar a la secundaria, que tiene como objetivo principal capacitar al alumno para proseguir estudios superiores o bien para incorporarse al mundo laboral. Al término de ésta se pretende que el alumno desarrolle las suficientes habilidades, valores y actitudes para lograr un buen desenvolvimiento en la sociedad.

La enseñanza secundaria debe brindar formación básica para responder al fenómeno de la universalización de la matrícula, preparar para el ingreso a la universidad a aquellos que pueden y desean continuar sus estudios, o preparar para el trabajo a los que no siguen estudiando y desean o necesitan incorporarse a la vida laboral y obtener un ingreso económico. En México existen las modalidades de secundaria general, telesecundaria, secundaria técnica, secundaria federal y secundaria mixta, compuestas de tres años cada una y los alumnos pueden elegir aquélla que más se aproxime a sus necesidades y aspiraciones.

Sus orígenes más remotos se encuentran en el siglo XIX, como ocurrió en la mayor parte de los países de América Latina. Sin embargo, la secundaria adquirió carta de ciudadanía en el sistema nacional de educación en los años posteriores a la Revolución Mexicana (1921) y se estableció su obligatoriedad hasta los primeros años de la última década del siglo XX.³¹

El propósito de instituir la educación secundaria radicó en el establecimiento de una enseñanza propedéutica que fuera un punto intermedio entre los conocimientos de primaria (elementales) y los que se impartían en la universidad (profesionales). Por ello, durante mucho tiempo se denominó a la secundaria como “educación media básica” para distinguirla del bachillerato, al cual se le llama también “educación media superior”.

En la actualidad, la educación secundaria se define como el último nivel de la educación básica obligatoria. De ahí la importancia que tiene el fortalecimiento de los conocimientos que se imparten durante dicha etapa, ya que pese a los conocimientos extras

³¹ Margarita Zorrilla, “La educación secundaria en México: al filo de su reforma” en *REICE-Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, vol. 2, núm. 1, 2004, disponible en <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>, consultada el 16 de octubre de 2013.

que puedan adquirirse en sus distintas modalidades, la secundaria tiene la misión de servir como puente entre las destrezas básicas y aquellas encaminadas hacia el ámbito profesional-laboral.

La importancia de este nivel educativo responde también a las demandas impuestas por la globalización, el rápido cambio tecnológico y la interdependencia de los mercados, de ahí que los países cuenten con una fuerza laboral flexible y creativa, capaz de responder a los cambios dictados en el sistema intencional.

No obstante, al igual que en los demás niveles, la educación secundaria, presenta algunos problemas en términos de cobertura, índices de reprobación y deserción, infraestructura marginal, sobrepoblación etc. Un cálculo realizado a partir de datos que proporciona la SEP en el compendio *Principales cifras del sistema educativo nacional*, indica que un millón 47 mil 718 niños y jóvenes que se inscribieron en el sistema escolarizado dejaron la escuela. Las causas son diversas, situación económica, violencia familiar, embarazos, etc. El costo del abandono fue de más de 34 mil 139 millones 660 mil pesos, de acuerdo con las cifras otorgadas por la secretaría.

De acuerdo con la SEP, 5 mil 238 niños en promedio dejan diariamente la escuela cada ciclo escolar.

	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Educación Superior
Alumnos inscritos	13.5 millones	5.8 millones	3.3 millones	2.2 millones
Alumnos que dejaron las aulas	81 mil 159	309 mil 217	484 mil 493	172 mil 800
Gasto Nacional por estudiante	14 mil 100 pesos	21 mil 600 pesos	30 mil 200 pesos	67 mil seiscientos pesos

Fuente: Martínez Nurit, *Deserción escolar, un lastre de 34 mmdp*, El Universal, 13 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/desercion-escolar-un-lastre-de-34-mmdp-212190.html>, consultado el 23 de septiembre de 2014.

El problema de deserción más grave ocurre en Secundaria y Preparatoria. Por ello, es de vital importancia solucionar dichos males, para así obtener mejores resultados respecto a los estudios posteriores, ya que la educación básica, es la plataforma sobre la que se construye la vida académica.

1.4. La importancia de la educación básica

Hoy día no se ha llegado a una definición exacta de qué es la educación básica, debido a la diversidad de términos que cada país otorga de acuerdo a su sistema educativo. Sin embargo, en los últimos años ha habido un cambio en la percepción mundial del derecho a la educación. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que toda persona tiene derecho a la educación, y que ésta debe ser gratuita, al menos si a la instrucción elemental nos referimos. Por su parte, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos³² no hace referencia a este tipo de educación.

Así, las nociones de “educación elemental” y “educación fundamental” han sido superadas por la de “educación básica”, la cual dirige sus esfuerzos a otorgar oportunidades educativas que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje.

Estos cambios se han producido en tres etapas. La primera abarca desde finales de los años cuarenta hasta principios de los años sesenta, donde la preocupación internacional porque se impartiera una educación fundamental se centró en la erradicación del analfabetismo, al mismo tiempo en que se multiplicaron las presiones por la impartición de este tipo de educación, sobre todo en los países recientemente independizados. La segunda etapa que abarca desde mediados de los años sesenta hasta finales de los setenta estuvo caracterizada por el interés ahora en disminuir el analfabetismo funcional³³. Y, por último, la tercera etapa que comenzó a principios de los años ochenta y que aún continúa vigente, la cual considera que la alfabetización funcional es un aspecto particular de las necesidades

³² Véase Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Declaración Mundial sobre Educación para Todos, “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”, portal principal OEI, disponible en <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>, consultado el 23 de septiembre de 2013.

³³ Por analfabetismo funcional se entiende la incapacidad de una persona para utilizar su nivel de conocimiento en lectura, escritura y cálculo de forma eficiente en las situaciones habituales de la vida. Se diferencia del analfabetismo ya que éste supone la incapacidad absoluta de leer o escribir frases sencillas en cualquier idioma.

de aprendizaje y toma al mismo tiempo la instrucción elemental como integrante de la educación básica.³⁴

Desde la Conferencia de Jomtien³⁵ se ha entendido en general que la educación básica abarca, entre otras cosas, el desarrollo de la primera infancia y la educación inicial. Es decir, las actividades encauzadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los niños antes de que alcancen la edad de acudir a la escuela.³⁶

Por otro lado, se ha determinado que el hecho de impartir educación básica puede ayudar a satisfacer determinadas necesidades intrínsecas de las personas, pero si se hace al margen de otros esfuerzos sociales, no proporcionará al individuo la capacidad para satisfacer todas las necesidades humanas básicas, ni contribuirá de manera significativa al desarrollo social y económico.

No obstante, la educación no debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino como una fuerza que coadyuve a elevar las posibilidades de cada persona, así como a desarrollarse al interior de sus sociedades. Por ello, es de vital importancia entender que las políticas públicas en materia educativa no deben centrarse únicamente en los resultados que tienen para los alumnos en cuestión de empleo, sino que se necesita crear leyes y reglamentos apropiados para estimular una demanda más amplia de mano de obra y una utilización más eficaz de la misma.³⁷

Para principios del siglo XX, los objetivos de la educación básica respondían a las necesidades políticas de la época, es decir, a la de aquellos países que aspiraban al ideal democrático. Cada uno de éstos, de acuerdo a su historia, intentó organizar su sistema educativo que en general se dividieron en niveles que correspondían a la edad de los

³⁴ Véase “El derecho a la educación. Hacia una educación para todos a lo largo de la vida” en *Informe sobre educación en el mundo 2000*, Grupo Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, 2000, p. 28.

³⁵ En 1990, los delegados de 155 países y los representantes de 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, acordaron en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos en Jomtien (Tailandia, 5-9 de marzo de 1990), hacer que la enseñanza primaria fuera accesible a todos los niños y reducir masivamente el analfabetismo antes de finales del decenio. Los delegados aprobaron la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos, en la que se reafirma que la educación es un derecho humano fundamental, y se insta a los países a que realizaran mayores esfuerzos para atender las necesidades básicas de aprendizaje de todos. Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/the-efa-movement/jomtien-1990>, portal principal UNESCO, consultado el 23 de septiembre de 2013.

³⁶ “El derecho a la educación. Hacia una educación para todos a lo largo de la vida” *op. cit.*, p. 53.

³⁷ Véase “El concepto de las condiciones necesarias” en *Educación para todos: las condiciones necesarias*, monografía 3, Conferencia Mundial sobre Educación para todos, Jomtien, Tailandia, Douglas M. Windham, UNESCO, París, 1999, p. 1.

educandos. No obstante, tal acción puso en evidencia las diferencias entre las clases sociales, ya que incluso en los países donde la educación era obligatoria hasta los 12 o 14 años, se observó que no todos la terminaban y menos aún ingresaban a la secundaria.³⁸

Otro aspecto sobresaliente a comienzos de este siglo fueron las ideas socializantes que predominaban en muchos países. La educación oficial ofrecida por un gran número de Estados respondía a la definición de Émile Durkheim, en la cual se pretendía que el niño adquiriera el lenguaje y aprendiera a comportarse y a obedecer las normas básicas de la moral. Por su parte, la educación secundaria de la época se llevaba a cabo sólo si la sociabilización primaria se lograba y el individuo estaba dispuesto a aceptar los roles de nuevas figuras de autoridad transferidas de sus padres a los maestros y, en consecuencia, aceptar de ellos tanto las normas de educación como las exigencias del aprendizaje.

Aunado a lo anterior, la aparición de diversas teorías de orden psicológico, sociológico y pedagógico trajeron cambios considerables a la educación inicial y modificaron las prácticas educativas, tanto al interior del hogar como en las instituciones. Entre ellas, las teorías del desarrollo psicosexual de Sigmund Freud, las conductistas de Wilhelm Maximilian Wundt y las educativas de Maria Montessori, los centros de Decroly y, más tarde, las teorías psicogenéticas de Lev Vygotski y de Jean Piaget.

La masividad de la enseñanza comenzaba a ser, cada vez más, una necesidad de las sociedades modernas. Ya no bastaba con tener escuelas en los municipios o maestros que enseñaran en sus casas: la educación debía impactar en toda la población, en pos de unificar la lengua, la historia, la cultura. Todo esto implicaba instituciones especialmente diseñadas para tales fines. Por sus nuevas características, el Estado asumía el rol principal como responsable directo de la provisión del servicio educativo y como regulador del sistema. Este rol se materializó con el dictado, hacia finales del siglo XIX, de diversas leyes que dieron lugar a la conformación de los sistemas educativos nacionales.³⁹

Según algunas teorías sociológicas, la escuela formal era la heredera de la socialización primaria. Sin embargo, la escuela primaria no tenía definida esa misión. Su tarea consistía en enseñar a leer, escribir, a hacer pequeños cálculos matemáticos, y a que

³⁸ Véase Margarita Gómez, “Una revisión de la educación básica” en Fernando Solana, *Educación ¿para qué?*, Grupo Noriega Editores, México, 2012, p. 54.

³⁹ Silvina Gvirtz y Victoria Abregú, *op. cit.*, p. 55.

los niños aprendieran lo elemental de las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales. La escuela se separó del ámbito familiar y aplicó sistemas de autoridad basados en la evaluación académica y en la conducta personal de los alumnos.⁴⁰

Lo anterior demuestra que los fines y los propósitos de la educación varían de acuerdo a las funciones, la época, la concepción política y social de las colectividades y las prioridades de cada individuo. Por ello, para cuestiones prácticas de esta tesis, es necesario situar los fines de la educación en la actualidad y en la cultura en la que estamos inmersos, es decir, la cultura occidental.

En este mismo sentido, los programas educativos deben poner énfasis en ofrecer todas las oportunidades posibles de aprendizaje y relacionarlas con otras actividades individuales y de grupo en que pueda aplicarse la educación. Es común que en el proceso de planeación de dichos programas se dejen de lado múltiples factores que condicionan el aprendizaje, como por ejemplo, la participación política, la infraestructura, tradiciones culturales o las diversas realidades en las que éste tiene lugar. Asimismo, dichas políticas ponen por encima de la adquisición de conocimientos la obtención de diplomas y reconocimientos como resultado de la preparación en las escuelas.

La educación básica debe estar planificada dentro del contexto económico, político y cultural de cada sociedad, ya que su éxito dependerá, en gran medida, del compromiso político y las instituciones adecuadas. Para ello, deberán contemplarse las cuestiones relativas a la equidad y al crecimiento y reconocer que si éstas dos no van acompañadas, tarde o temprano fracasará.

Como se mencionó con anterioridad, la educación no puede aislarse de otras necesidades básicas. Su progreso depende de la atención que se presta a los niños desde la infancia, de los programas en las escuelas, de la preparación del personal docente y de la enseñanza superior. Además, la eficacia de la enseñanza profesional hará que los alumnos tengan más interés en cursar la educación básica, puesto que promete mejores oportunidades en su formación, y con ello una reducción en la tasa de fracaso escolar.⁴¹

⁴⁰ Véase Fernando Solana, *op. cit.*, p. 58.

⁴¹ “El concepto de las condiciones necesarias” en *Educación para todos: las condiciones necesarias*, *op. cit.*, p. 2.

La movilización de recursos económicos es otro de los tópicos relevantes al hablar de educación, ya que la cantidad y los tipos de capital actualmente disponibles para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje no son suficientes, ni tampoco son los mismos para todos. En este sentido, tenemos tres fuentes principales para la obtención de recursos:

- El apoyo del sector público
- El capital financiero proveniente de las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, las familias, etc.,
- El presupuesto aportado por los organismos de financiación externa, o capital privado.⁴²

En la mayoría de los países estas son las tres fuentes que ayudan a financiar la educación básica, cuyo objetivo es incrementar ese apoyo y contribuir a facilitar el acceso a la enseñanza y elevar su nivel de calidad. El debate surge en cuanto al nivel de participación que tiene cada uno de los sectores, ya que se piensa que, por sí sola, la financiación pública no es capaz de proveer los recursos necesarios, y a menudo, la calidad de la enseñanza “gratuita” pública no beneficia a los educandos.

De acuerdo a lo planteado en la *Declaración mundial sobre educación para todos*, no se trata de elegir entre una enseñanza pública o privada, sino entre la enseñanza financiada por el gobierno en colaboración con la sociedad, los padres de familia, las organizaciones no gubernamentales y el resto del personal.⁴³ Es decir, la comunidad internacional apuesta por una participación de otros sectores, sin que con esto el Estado pierda el papel preponderante en la materia.

Aunado a lo anterior, existen otros problemas a la hora de administrar los recursos destinados a la educación, y que están relacionados directamente con las características de cada país. Entre las principales dificultades está la malversación de fondos destinados al sector educativo llevada a cabo por algunas dependencias y servidores públicos, así como la insuficiencia de fondos y la disparidad entre éstos y el número de beneficiarios.

⁴² *Ibidem*, p. 3.

⁴³ *Idem*.

Por otra parte, el objetivo de una educación al alcance de todas las personas no es una tarea que los países deban perseguir de manera aislada. Todos poseen conocimientos valiosos y experiencias que compartir, por ello es necesario aumentar la cooperación internacional a través de organizaciones internacionales capaces de englobar los intereses y aspiraciones de los países en actividades que beneficien a todos.

Al igual que la planificación de políticas al interior de un país, la cooperación entre varios requiere tomar en cuenta el contexto normativo y práctico de los sectores que intervienen en el proceso educativo. “Los beneficios sociales de la educación no están limitados por las fronteras nacionales. Sus efectos en la salud, la nutrición, la atención a los niños, la participación política, el empleo y el desarrollo social y económico general benefician a la comunidad mundial”.⁴⁴

De la misma forma, la *Declaración mundial sobre educación para todos* señala que el apoyo internacional a la educación reconoce la importancia de la cuestión comercial, ya que si la economía nacional no es lo suficientemente estable y fuerte como para ofrecer oportunidades a los egresados los beneficios de la enseñanza educativa se verán muy limitados. Las relaciones comerciales, el acceso a los mercados de capital y la disponibilidad de ciencia y tecnología son algunos ejemplos de las preocupaciones de los países en desarrollo y forman parte del contexto de la cooperación internacional.

Por otro lado, se afirma que la educación básica puede tener efectos directos en los ingresos de las personas, la producción agrícola, la fecundidad humana, la nutrición, entre muchos aspectos más, ya que las repercusiones en el desarrollo nacional son, en gran medida, el resultado de las capacidades cognitivas que se desarrollan como la lectura y la escritura, además de la solución de problemas matemáticos.⁴⁵

Sin embargo, mientras crece el número de personas en edad escolar, los presupuestos para satisfacer la demanda disminuyen, ocasionando la existencia de escuelas deficientes, las cuales a su vez, representan una amenaza para el progreso del capital humano. Los egresados de éstas no están preparados para la educación secundaria y superior, por lo que una de sus consecuencias más palpables son las bajas tasas de finalización de los primeros estudios y un bajo rendimiento escolar.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁴⁵ Véase “Mejorar la educación primaria” en *Educación para todos: las condiciones necesarias*, op. cit., p. 31.

Por ello, resulta tan importante conocer a fondo los problemas que aquejan a la educación básica, no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, ya que es un tópico necesario en la discusión de todos los países, incluidos los industrializados. Actualmente este tipo de educación enfrenta contrariedades que van desde los clásicos problemas de masificación hasta situaciones que tienen que ver más con el financiamiento o la demanda educativa que revisaremos en apartados posteriores.

Capítulo 2

La influencia de organismos internacionales y su participación en la planeación de políticas públicas educativas

El presente capítulo está enfocado en la importancia que tiene la educación básica a nivel internacional, no sólo para el desarrollo de las personas, sino para el progreso de los países. En este sentido, diversas organizaciones internacionales, así como organismos financieros, han puesto especial atención en este rubro, participando en la planeación de políticas públicas, movidos por intereses particulares de acuerdo a la naturaleza que los constituye.

En el primer apartado se hace alusión a los distintos programas y convenciones internacionales llevadas a cabo por los distintos organismos representativos de la ONU, los cuales ponderan el desarrollo humano por encima del progreso económico, además de incluir a la paz como fin último de la educación.

La siguiente sección profundiza el papel que juega la ONU y sus agencias especializadas, en especial la UNESCO, en el debate sobre la internacionalización de las tendencias educativas contemporáneas, teniendo como eje principal la cooperación internacional y el diálogo intercultural a través de la educación. Ello en virtud de que la ONU ha demostrado ser la organización más activa en dicho ámbito, y a pesar de que sus recomendaciones no representan obligaciones jurídicas para ningún Estado, su presencia en la mayoría de los países se plasma en objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional.

A continuación, se estudian los casos del BM y el FMI, los cuales han trabajado por décadas en distintos proyectos de financiamiento, principalmente en países en vías de desarrollo. Dentro de las distintas acciones llevadas a cabo por dichos actores sobresalen las políticas educativas, ya que se consideran prioritarias para que los países alcancen el progreso económico, y que redunden, a su vez, en mejor calidad de vida para las personas.

Por último, se aborda la influencia que tiene la OCDE y la prueba del PISA para la evaluación de estudiantes que se aplica cada tres años en varios países con el fin de determinar en qué medida los estudiantes de 15 años que han cubierto su educación básica han adquirido los conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en la sociedad moderna. Cabe señalar que dicha prueba ha estado sujeta a diversas críticas, ya que si bien la OCDE es un foro económico donde participan las

economías más importantes, lo cierto es que no posee la autoridad de hacer cumplir sus recomendaciones. Sin embargo, su influencia es decisiva en la planeación educativa, y en los últimos años se ha tomado como guía para conseguir niveles más altos de calidad educativa en nuestro país.

2.1 La educación básica en el ámbito internacional

Como se ha reiterado, el papel que la educación juega hoy día en la sociedad internacional ha sido uno de los ejes vectores en la planeación de políticas públicas, ya que es considerada como un instrumento potencializador de los cambios económicos, políticos y sociales que deberían llevarse a cabo para ayudar a los pueblos a prepararse ante los embates de la globalización y enfrentar posibles repercusiones.

No es en vano que muchas de las organizaciones internacionales y algunos organismos financieros han dedicado parte de sus esfuerzos políticos y económicos a elevar la condición de la educación para los países. El más claro ejemplo es la ONU, que además de crear un organismo especializado en la materia (UNESCO), ha contribuido con un sinnúmero de programas e informes dedicados a la mejora en la educación elemental adaptada a las necesidades actuales.

No obstante, existen otros organismos que trabajan en conjunto con la UNESCO para lograr la expansión de la educación y erradicar el analfabetismo. Asimismo, cada uno de éstos toma en cuenta elementos que lo distinguen de los demás, priorizando su área específica de acción.

Por ejemplo, en el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (*United Nations Children's Fund*) o UNICEF, se adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, que no impone obligaciones explícitas de proporcionar educación en la primera infancia. No obstante, el Comité de los Derechos del Niño entiende que el derecho a la educación empieza cuando se nace e insta a los gobiernos a velar porque los niños desde temprana edad tengan acceso a programas de atención de salud y de educación creados para promover su bienestar, con lo cual se refuerza la premisa de que la educación de calidad en los primeros años de vida desempeña un papel vital en el fomento de la preparación para la

escuela y es, además, la mejor garantía de la promoción de un desarrollo económico y social sostenible.⁴⁶

Como ya se mencionó, la educación tiene un estatus de derecho desde que se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y, a partir de entonces, se ha reafirmado en múltiples tratados internacionales, los cuales ponen especial énfasis no sólo en la necesidad del acceso a la enseñanza obligatoria, sino también en eliminar la discriminación y crear un ambiente de paz alrededor del mundo.

Además de las responsabilidades adquiridas por los gobiernos al ratificar dichos tratados, existen varios foros y conferencias mundiales que, aunque carentes de obligatoriedad jurídica, han impuesto nuevos compromisos y metas enfocados hacia la mejora en la calidad educativa y la erradicación del analfabetismo. Tal es el caso de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), la cual estableció el objetivo de la enseñanza primaria universal para el año 2000 que, como no fue alcanzado, se reafirmó para 2015 en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, Senegal.⁴⁷

Otro ejemplo importante para la comunidad internacional que sin lugar a dudas marca una pauta en la relevancia que tiene la educación en la vida de las personas, es el informe a la UNESCO por parte de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors. En dicho informe, titulado *la Educación encierra un tesoro*, se hace un análisis profundo acerca de los retos que enfrenta la educación en la época actual, englobados aquí diversos temas que están relacionados con la calidad de ésta, los programas pedagógicos, políticas públicas en la misma materia, entre otros.

En el informe se rescata el objetivo central de la UNESCO, de acuerdo a la idea fundacional que se basa en la esperanza de un mundo mejor, en el cual se respeten los derechos del hombre y la mujer, en igualdad de condiciones, poniendo especial énfasis en

⁴⁶ Véase en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*, febrero 2008, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>, consultado el 24 de julio de 2013.

⁴⁷ El Foro Mundial sobre la Educación, celebrado del 26 al 28 de abril de 2000, adoptó el Marco de Acción de Dakar Educación para Todos, que consiste en cumplir los compromisos comunes, en el cual los participantes reiteraron su acuerdo con la perspectiva de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos adoptada en Jomtien (Tailandia). Además de congratularse por los compromisos contraídos por la comunidad internacional por el planteamiento de la educación básica como un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, contrajeron de manera colectiva el compromiso de lograr la educación básica para todos los ciudadanos y todas las sociedades para el año 2015.

el progreso del conocimiento a partir de los cambios producidos con la globalización y por ende, con la mundialización. Se pretende que con base en los desafíos de esta nueva etapa, la comunidad internacional trabaje en conjunto para llegar a conclusiones en materia educativa que sean justas para todos los países, no importando las características de cada uno de ellos.⁴⁸

Asimismo, se hace alusión a la gran disparidad económica y social que impera en el mundo, y las desigualdades en cuanto a nivel de desarrollo humano se refieren. La comisión encargada de redactar dicho informe reconoce que los países en desarrollo son los más afectados por la globalización y los avances tecnológicos, puesto que no poseen los recursos necesarios para acceder a ellos y, como consecuencia, se encuentran en desventaja frente a los países desarrollados.

Lo anterior pone de manifiesto que a pesar del crecimiento económico y de los progresos científicos y tecnológicos que ha presenciado la humanidad no se ha logrado la conciliación del progreso material y la equidad. Cabe señalar que el desarrollo no es igual al crecimiento económico, sino que es más bien la conjunción de tres elementos clave para medir las condiciones de vida.

Estos tres elementos conforman lo que se conoce como Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD. El cual se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: salud, medida según la esperanza de vida al nacer; educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria y riqueza medida por el PIB per cápita en dólares internacionales.⁴⁹

Siguiendo con lo propuesto en el informe de la UNESCO, la Comisión recalca la importancia de crear políticas públicas capaces de responder a las tensiones que existen, ya sea entre grupos étnicos, países o por cuestiones de injusticias sociales y económicas, ya que esto se contrapone a la idea de vivir en comunidad.

⁴⁸ Véase Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, Santillana Ediciones/UNESCO, 1993, citado en http://www.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_420FABF525F4C4BBC4447B3D78E7C24EC1311100/filename/DELORS_S.PDF, consultado el 15 de octubre de 2012.

⁴⁹ Véase PNUD, *Índice de Desarrollo Humano*, disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>, página consultada el 17 de marzo de 2014.

La primera de ellas se refiere a la tensión entre lo mundial y lo local, es decir, convertirse poco a poco en ciudadano del mundo, sin perder las raíces propias. En segundo lugar está la tensión entre lo universal y lo singular, puesto que la mundialización de la cultura, a pesar de realizarse de manera progresiva, no puede aplicarse universalmente debido a los riesgos que implica. La tercera categoría es la tensión entre tradición y modernidad, ya que adaptarse sin negarse a sí mismo es un reto muy grande. Posteriormente está la tensión entre largo y corto plazo, pues aunque las opiniones pidan respuestas y soluciones rápidas, la mayoría de los problemas necesitan una estrategia paciente y una buena planeación.

Dentro del marco de la sociedad mundial y la interdependencia, la educación tiene la misión de permitir a todos desarrollar sus talentos y sus capacidades de creación, lo que implica que cada individuo pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto de vida.

De acuerdo con la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, existen cuatro pilares de la educación encargados de proporcionar los elementos básicos para vivir en armonía. El primero de ellos es *aprender a vivir* juntos conociendo mejor a los demás, su historia, su contexto, sus tradiciones y, a partir de ahí, crear una fuerza que impulse la realización de proyectos comunes o la solución pacífica de los conflictos, precisamente gracias a esta comprensión de que las relaciones de interdependencia son cada vez mayores y a un análisis compartido de los riesgos y retos del futuro.⁵⁰

El segundo de ellos es el de *aprender a conocer*, lo que significa constituir una cultura general suficientemente amplia, capaz de integrar los cambios derivados de los avances de la ciencia y las nuevas formas de la actividad económica y social, pero priorizando un número reducido de materias. El tercero es el de *aprender a hacer* y su importancia radica en no limitarse a conseguir el aprendizaje de un oficio, sino enriquecer su vida profesional y social de forma paralela a sus estudios. Y por último está la premisa de *aprender a ser*, la cual se refiere a explotar cualquier talento que posea cada persona con el fin de crear nuestro propio destino y sacar provecho de éstos.⁵¹

⁵⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁵¹ *Idem*.

No obstante, volviendo al tema de la educación y su importancia en el imaginario social para crear un mundo más justo y equitativo, la ONU puso en marcha en el año de 1997 un programa de reformas,⁵² en el que el Secretario General instó a todas las entidades de dicha organización a incorporar sistemáticamente los derechos humanos en sus actividades y proyectos, con el fin de crear una mayor conciencia entre los gobiernos y otras instituciones de la obligación que tienen de cumplir, respetar y proteger las garantías individuales de las personas.

Dicho programa integra una serie de principios y valores que, de acuerdo a la voluntad de la comunidad internacional representada en Naciones Unidas, todos sus organismos deben impulsar. En el caso específico de la educación, la UNESCO es la encargada de resguardar dicho planteamiento. En este sentido, la educación representa un elemento indispensable para alcanzar el objetivo, ya que en la medida en que las personas tengan acceso a la enseñanza, serán capaces de exigir más y mejores oportunidades para desarrollar sus aptitudes y crear un entorno más equilibrado.

Entre los valores que destacan en el enfoque de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI están la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la igualdad y la participación, entre otros. Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos, y que a su vez integre dichos principios, puede traer diversas aportaciones. Por ejemplo, puede crear entornos escolares en los que los niños tengan mayor participación y se interesen por lo que ocurre en su entorno; también puede promover la comprensión de otras culturas y otros pueblos, contribuyendo al diálogo intercultural y al respeto de la riqueza de la diversidad cultural y lingüística, lo que redundaría en el reforzamiento de la cohesión social. Asimismo, disminuiría, en gran medida, la discriminación contra algunos grupos vulnerables y de esta manera se tendrían mejores resultados en cuanto a los niveles de enseñanza.

⁵² El Secretario General, Kofi Annan, presentó en julio de 1997 el documento *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma* (A/51/950), que presenta de forma concreta todas las iniciativas de reforma que habían sido hechas por los secretarios generales anteriores. Para Kofi Annan la reforma es un proceso largo y continuo, por lo que plantea la reforma de diversos sectores, especialmente los administrativos y organizacionales. A partir de esa fecha, un gran número de los organismos especializados han adoptado un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en el respeto a los derechos humanos y han acumulado experiencias en sus operaciones, a pesar de que cada organismo ha mostrado cierta tendencia a formular su propia interpretación del enfoque y ha reservado su método de aplicación.

Por otra parte, UNICEF reconoce que para que pueda aplicarse un enfoque de derechos humanos en el ámbito educativo, es necesario crear un marco general que aborde tres aspectos principales, interdependientes y relacionados entre sí. Se trata del derecho a tener acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el respeto de los derechos humanos en la educación.⁵³

Sin embargo, para que la combinación de estos tres elementos pueda tener un impacto positivo, se requiere de la vigilancia y supervisión por parte de los órganos gubernamentales responsables de cada país, puesto que mientras existan procesos transparentes y que cuenten con la planeación adecuada, los niños tendrán garantizado su acceso a una educación más incluyente. Es decir, los Estados deben mostrar que la voluntad política necesaria para poner en práctica dichos compromisos.

La concepción fundamental es que los sistemas educativos tienden a reflejar valores y perspectivas característicos de las sociedades nacionales, vinculados con otros aspectos como religión, cultura e incluso cuestiones políticas.

La educación moderna se organiza dentro del marco de acción de los Estados-nación, el cual se encarga de homogeneizar los objetivos o proyectos de desarrollo comunes a todos sus ciudadanos, para después institucionalizarlo como un bien colectivo en organizaciones supranacionales.

Mediante una red de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, entre las que destacan la UNESCO, la OCDE y el BM se generan definiciones claras de los diferentes problemas para los cuales la educación se concibe como una solución. No obstante, todo esto está estrechamente relacionado con la globalización en la que nos encontramos actualmente.

Este proceso, caracterizado por sucesos y fenómenos específicos,⁵⁴ ha obligado a los gobiernos de todos los países a integrarse a este orden mundial, sin importar el coste social que esto implique, ya que una de las especificidades de la globalización es precisamente priorizar la apertura económica frente a los sectores sociales. Sin embargo, lo que no se

⁵³ Véase UNESCO-UNICEF, *op. cit.*, pp. 27-37.

⁵⁴ “Globalización” es un término corto que se usa para referirse a una gran variedad de fenómenos que abarcan desde el aumento del comercio internacional de bienes y servicios hasta la movilidad del capital, la interdependencia de los mercados financieros del mundo, la transformación exponencial de las comunicaciones y la disponibilidad mundial instantánea de información. Citado en Fernando Solana (comp.), *Educación, visiones y revisiones*, Siglo XXI Editores, México, 2012, p. 34.

considera son los problemas particulares de cada región y la diferencia de prioridades que pretenden resolver.

Es bien sabido que el proceso de la globalización, lejos de ser disminuir las desigualdades entre los diferentes países, funciona más bien como una inmensa maquinaria de inclusión universal que busca crear un espacio plano, en donde las identidades sean atraídas y se articulen en las condiciones favorables para el capital globalizado.⁵⁵

Este proceso, al que Héctor Díaz-Polanco denomina “etnofagia”, intenta absorber poco a poco a todas las identidades culturales y no dejar cabida para las particularidades. Lejos de pensar en una pluriculturalidad, lo que actualmente vivimos sólo es una multiculturalidad. Es decir, en el discurso los gobiernos reconocen la existencia de otras culturas y la pluralidad de ideas, pero en la práctica, lo único que se está llevando a cabo es la creación de una sola identidad que responde a las exigencias del Estado homogéneo.

De esta manera, tenemos que las políticas públicas implantadas por el Estado no están respondiendo a las exigencias de la mayoría sino que, por el contrario, están actuando en detrimento de sus derechos. Esto porque no hemos entendido que el desarrollo se da precisamente a partir de la cultura, la geografía, la historia, las costumbres y tradiciones de cada uno de los pueblos que coexisten en un determinado territorio.

El desarrollo tiene que ser visto como un proceso integral y constitutivo y no sólo como algo a lo que debemos aspirar. No hay modelos a seguir, tal y como lo dicen los organismos internacionales, ya que cada país debe seguir su propio rumbo y determinar las herramientas y métodos que debe seguir para vivir armónicamente.

Ahora bien, en los últimos años, el modelo del Estado de Bienestar es considerado inviable en esta nueva reestructuración, ya que presenta algunas contradicciones con las estrategias sociales basadas en la promoción de la diversidad, el respeto por las diferencias y la autonomía de los grupos dentro del marco de los Estados considerados democráticos. Por eso siempre que existen crisis económicas surgen discursos políticos que tratan de justificarlas recurriendo a la educación como el remedio perfecto, aludiendo a la imperiosa necesidad de reformar los sistemas educativos con el fin de acomodarlos a las nuevas necesidades de la economía y la producción.

⁵⁵ Véase en Héctor Díaz-Polanco, “Identidad, globalización y etnofagia” en *El laberinto de la identidad*, UNAM, México, 2006, pp. 13-33.

En este contexto, los organismos públicos corren el riesgo de acabar convertidos en organismos empresariales y rigiéndose por las leyes del costo-beneficio. La política neoliberal argumenta que los servicios públicos en cuestiones de producción son siempre ineficaces, y siempre y cuando los sectores sociales no muestren oposición, el gobierno llevará a cabo privatizaciones en los servicios públicos más necesarios en una sociedad, como la educación, la salud, las telecomunicaciones, el transporte, etc.

El Estado de Bienestar contemplado desde perspectivas neoliberales se percibe como algo pasado de moda, pues se pretende que todo en la sociedad acabe reducido a servicios y productos de consumo que los ciudadanos y ciudadanas tienen posibilidades de adquirir y consumir, en función de sus recursos económicos.⁵⁶

De esta manera, tenemos que la educación ha sido vista como una inversión, la cual tiene que ser redituable. Sin embargo, hoy día, los economistas aseguran que los beneficios de la educación en la producción y reproducción de capital han sido limitados debido a que no se tomaron en cuenta otros factores que azotan a los países.

Por ello, no es de extrañarse que todos los modelos de desarrollo económico que se han implantado no sólo en México, sino en América Latina, no hayan obtenido los resultados esperados, ya que han demostrado que la relación entre educación y desarrollo presenta contradicciones, dado que la naturaleza misma del capitalismo beneficia sólo a un grupo y no a las mayorías.

Las condiciones que los gobiernos lograron generar para facilitar la movilidad y circulación de los capitales dentro de sus países, promovieron el abaratamiento de la mano de obra, aunado a nuevas tecnologías que han sustituido el número de trabajadores, al tiempo que exige una renovación constante de los que permanecen.

Por su parte, el sistema educativo puede llegar a desempeñar un papel importante en la actual reestructuración del capitalismo puesto que, desde sus concepciones ideológicas, las escuelas son los espacios privilegiados para la construcción de las nuevas subjetividades economicistas, para la conformación de personas con destrezas técnicas y mecánicas, donde

⁵⁶ Jurjo Torres Santomé, *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Ediciones Morata, España, 2001, p. 33.

lo realmente importante sea su capacidad de producción y la ausencia de cuestionamientos acerca de los modelos vigentes.

2.2 La visión de la ONU y la UNESCO respecto a la educación

La inequidad en la distribución de los recursos económicos de los países también se refleja en su sistema educativo, ya que mientras algunos sectores minoritarios de la población acceden a ciertos tipos de conocimientos, existe otro gran porcentaje que no tiene acceso a la escolaridad, o bien la enseñanza que recibe es de pésima calidad, dificultando así la producción de un proceso de aprendizaje significativo.

En este sentido, distintas organizaciones internacionales han participado en la planeación de políticas públicas encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y han mostrado gran preocupación por vincular la cuestión educativa al desarrollo de las sociedades. La ONU, a través de sus distintos organismos, especialmente la UNESCO, representa la organización internacional más importante encargada de velar por la cuestión educativa alrededor del mundo.

Para entender su misión hay que ubicar el contexto histórico en el cual se creó dicho organismo, ya que surgió luego de terminada una de las guerras más cruentas en la historia de Europa. Precisamente la idea fundacional de la UNESCO se basa en la esperanza de un mundo mejor a partir de la cooperación de todos los pueblos y el diálogo intercultural mediante la educación.

No obstante, antes de su creación, existió un organismo con objetivos similares a los que hoy en día se le atribuyen a la UNESCO. Desde la Carta del Atlántico hasta la Conferencia de Yalta se fueron diseñando las líneas de actuación, objetivos y estructura interna de esta nueva institución internacional, la cual era considerada por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt como el único instrumento eficaz para que no se repitiera una guerra como la que en esos momentos se estaba desarrollando en el mundo.⁵⁷

Fue así que en la primera reunión celebrada por la Sociedad de Naciones, en noviembre de 1920, se discutió la necesidad de establecer una cooperación intelectual junto a la actividad política de los gobiernos. En sucesivos encuentros y reuniones se hacía

⁵⁷ Véase Juan Carlos Pereira Castañares y Pedro A. Martínez Lillo, *La ONU*, Arco Libros, España, 2001, p. 13.

patente el hecho de que cualquier pacto de la Sociedad de Naciones tenía que encontrar las fuentes mismas de su existencia en una cooperación espiritual. Fue Paul Hymans, representante de Bélgica en la Conferencia de la Paz, el primero en presentar la cooperación intelectual como un elemento importante de la obra de la Sociedad de Naciones y el que propuso que una parte del Pacto tratara de las relaciones intelectuales internacionales.⁵⁸

En la Asamblea celebrada por la Sociedad de Naciones el 13 de diciembre de 1920, se envió a estudio una propuesta para establecer la organización internacional del trabajo intelectual, que había sido presentada por el señor Poulet, representante de Bélgica, Negulesco enviado de Rumania y Ferraris diplomático de Italia. El Consejo encargado adoptó, el 2 de septiembre de 1921, un informe del representante de Francia, León Bourgeois, en el que proponía la creación de una comisión para el estudio de las cuestiones internacionales de cooperación intelectual y de educación.⁵⁹

Con base en este informe, la Asamblea decidió, el 4 de enero de 1922, crear la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual, a la que concedió el estatuto de Órgano Consultivo del Consejo. Dicha comisión se reunía en Ginebra en el mes de julio de cada año y una de sus primeras actividades consistió en renovar, entre academias y especialistas, los lazos que la guerra había roto, así como establecer comisiones nacionales con diversos países con el objetivo principal de organizar la coordinación interior y mantener las relaciones entre los propios países y la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual.

No obstante, para septiembre de 1924 se abriría un nuevo capítulo en la historia de la cooperación intelectual, ya que el gobierno francés ofreció establecer en París el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual y a dotarlo de presupuesto. Éste fue inaugurado el 16 de enero de 1926, siendo Ministro de Instrucción Pública de Francia el señor Daladier. Con esto, la Comisión Nacional de Cooperación Intelectual pasó a constituirse en el Consejo de Administración del nuevo centro.⁶⁰

Fue en noviembre de 1942, entre ruinas y escombros, que el Presidente del Consejo de Educación de Reino Unido, Richard A. Butler, siguiendo una iniciativa del Presidente del Consejo Británico, dirigió una carta a sus colegas de los países aliados que se

⁵⁸ Fernando Valderrama, *Historia de la UNESCO*, Ediciones UNESCO, Francia, 1991, p. 3.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 4.

encontraban en exilio en Londres, a los que invitaba a una reunión que denominó Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CMAE). Ésta continuó sus reuniones, y un mes después los delegados consideraron que aquella asamblea era el origen de una Organización Internacional para la Educación.⁶¹

Terminada la Segunda Guerra Mundial (1945), el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual se ocupó de revisar sus archivos, maltrechos y disminuidos, y de entregar a la UNESCO, al constituirse ésta, los elementos de trabajo y de estudio que permitieran la continuidad de su labor. Cuando la UNESCO heredó la obra realizada, encontró un avance considerable en esta tarea de carácter internacional, que sirvió de base muy cimentada para su programa inicial.⁶²

La conferencia preparatoria para la fundación de dicho organismo tuvo lugar en Londres, en el Instituto de Ingenieros Civiles, del 1º al 6 de noviembre de 1945 y estuvo presidida por Ellen Wiilkinson, Ministra de Educación de Reino Unido. En dicha reunión participaron delegados y consejeros de 42 países en total. Se acordó que la estructura de la UNESCO estaría formada por la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría, la primera compuesta por los Estados Miembros de la Organización, y el Consejo formado por 18 miembros elegidos por la Conferencia General entre los delegados nombrados por los Estados Miembros.⁶³

Uno de los principales problemas que se plantearon a la hora de crear el organismo fue la representación de los miembros de Consejo Ejecutivo, en el sentido de si deberían ser elegidos entre los delegados de la Conferencia General en calidad de representantes de los Estados Miembros o en calidad de personalidades eminentes de la educación, la ciencia o la cultura.

En cuanto a la Secretaría, se perfilaron las Secciones de Programas (Educación, Bibliotecas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Filosofía y Estudios Humanísticos, Comunicación de Masas, Artes y Letras y Museos) y los Proyectos del Programa General (Educación Fundamental, Comprensión Internacional y Reconstrucción y Rehabilitación), además de los Servicios de Dirección General y los Administrativos.⁶⁴

⁶¹ *Ibidem*, p. 22.

⁶² *Ibidem*, p. 20.

⁶³ *Ibidem*, p. 23.

⁶⁴ *Idem*.

Cuando se trató de situar la sede de la UNESCO, la delegación de Reino Unido propuso París. Todos los delegados se plegaron a esta propuesta y se oyeron grandes elogios “al esfuerzo de Francia en el terreno cultural”, a “la universalidad del espíritu francés” y al “punto de partida de la democracia que fue Francia”.⁶⁵

El 16 de noviembre de 1945, al término de la décima y última sesión plenaria de la Conferencia, así como una vez terminado todo el acto protocolario, quedó establecida la UNESCO. La nueva organización debía emprender una cruzada contra el analfabetismo, considerado por varios delegados como incompatible con la dignidad humana. Para la UNESCO, la educación, la ciencia y la cultura no serían fines en sí, sino medios y caminos para alcanzar la paz. El objetivo final, proclamado en su Acta Constitutiva, es la paz fundada en el respeto a los derechos humanos.

A partir de entonces, la misión de la UNESCO ha sido contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información. La Organización se centra particularmente en una serie de objetivos globales:

- lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida;
- movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible;
- abordar los nuevos problemas éticos y sociales;
- promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz;
- construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación.⁶⁶

Ahora bien, en el área específica de educación, la UNESCO encabeza el programa titulado “Educación para Todos (EPT)”, mediante el cual mantiene una coordinación a escala mundial, a la vez que presta asistencia a los Estados Miembros para el logro de los objetivos de la EPT y los ODM relacionados con la educación.

La iniciativa EPT es un compromiso mundial para brindar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar,

⁶⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶⁶ Véase en UNESCO, *¿Qué es la UNESCO?, ¿Qué hace?*, París, 2009, p. 3, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>, portal UNESCO, consultado el 25 de septiembre de 2013.

2000), 164 gobiernos se comprometieron a hacer realidad la EPT y definieron seis objetivos que debían alcanzarse antes de 2015. Los gobiernos, los organismos de desarrollo, la sociedad civil y el sector privado están colaborando para cumplirlos.⁶⁷

En el Marco de Acción de Dakar se le asignó a la UNESCO la tarea de coordinar el quehacer de estos copartícipes, en colaboración con los otros cuatro organismos que auspiciaron el Foro de Dakar (el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas — UNFPA—, la UNICEF y el BM. En su calidad de líder, la UNESCO tiene como tareas principales: el diálogo sobre políticas, el seguimiento, la sensibilización, la movilización para recaudar fondos y el aumento de capacidades.

Entre los objetivos que la comunidad internacional se comprometió a alcanzar en 2015 está la extensión de la protección y educación de la primera infancia, cuidar que todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen, aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos, aumentar en 50% el número de adultos alfabetizados, suprimir las disparidades de género en la educación y mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos.

Para acelerar la consecución de los objetivos de la EPT, se centra en tres grandes iniciativas:

- la Iniciativa de Alfabetización: Saber para Poder (LIFE), dirigida a los 35 países⁶⁸ más necesitados;
- la Iniciativa Mundial sobre el VIH y el SIDA y Educación (EDUSIDA), destinada a promover e intensificar las tareas de prevención del VIH y el SIDA en la educación;
- la Iniciativa para la Formación de Docentes en el África Subsahariana, que trata de resolver la gran escasez de docentes en esa región.⁶⁹

⁶⁷ Véase UNESCO, *La Educación Para Todos (EPT)*, disponible en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/the-report-and-efa/>, portal UNESCO, consultado el 26 de septiembre de 2013.

⁶⁸ Los 35 países son: Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Benín, Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Mozambique, República Democrática del Congo, Chad, Djibouti, Eritrea, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, República Centroafricana, Sierra Leona, Egipto, Marruecos, Sudán, Yémen, Mauritania, Irak, Bangladesh, Pakistán, Afganistán, China, India, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Irán, Nepal, Haití y Brasil, citado en Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder”, disponible en portal UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001777/177795s.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2013.

⁶⁹ Véase en UNESCO, *¿Qué es la UNESCO?, ¿Qué hace?*, *op. cit.*, p. 6.

Con el objetivo de mantener un seguimiento, cada año la UNESCO publica el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo*, en el que se hace un balance de lo hecho para cumplir con el compromiso. Dicho informe es elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, está dirigido a los encargados de adoptar decisiones en los planos nacional e internacional y, en sentido general, a aquellos que se dediquen a promover el derecho a una educación de calidad, en este caso, docentes, agrupaciones de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), investigadores y miembros de la comunidad internacional. Además, el Informe se traduce a las seis lenguas oficiales de las Naciones Unidas y a otros idiomas, de manera que sus mensajes y conclusiones obtengan la máxima difusión.

Por otra parte, a la UNESCO también se le atribuye la tarea de fomentar la alfabetización, haciendo especial hincapié en la igualdad entre hombres y mujeres, los jóvenes y los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, comprendidos los pueblos indígenas. En este sentido, dicha organización considera especialmente vulnerable al continente africano, a los Países Menos Adelantados (PMA) y a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS) por sus siglas en inglés.

Asimismo, la UNESCO es el organismo principal del “Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2003-2012)”, dirigido a imprimir un nuevo impulso a la labor de alfabetización y fomentar la toma de conciencia acerca de su importancia, despertar un mayor compromiso político, mejorar cualitativamente y adaptar los programas destinados a jóvenes y adultos y recaudar más fondos para lograr que se reduzca significativamente el número de analfabetos.⁷⁰

Todas estas acciones reflejan el compromiso que tiene la UNESCO con los países y sus sistemas educativos ya que, como se ha reiterado con antelación, la comunidad internacional apuesta por instituir la enseñanza básica alrededor del mundo, para así aumentar el nivel de vida de las personas. Si bien el ámbito educativo es la que nos interesa resaltar, no debemos olvidar el sinnúmero de programas y actividades en los que la organización participa, puesto como líder en la materia, sus recomendaciones deberían ser tomadas en cuenta por aquellos encargados de tomar decisiones en el plano educativo.

⁷⁰ *Idem.*

No obstante, a pesar de la responsabilidad que adquieren los gobiernos al firmar y aprobar los tratados internacionales, muchas veces los esfuerzos se ven afectados por los intereses políticos al interior de los países, ya que aunque dichos acuerdos entrañen obligaciones jurídicas, cuyo alcance puede apreciarse a la luz del Derecho Internacional, éstas pueden ignorarse o postergarse de manera indefinida, y es que la mayoría de las recomendaciones emitidas por la UNESCO carecen de obligatoriedad jurídica, dejando así la libertad de acción a los Estados.

La UNESCO se define a sí misma como un foro central para tratar los temas éticos, de normativas e intelectuales de nuestros tiempos, propiciando un intercambio multidisciplinario y de entendimiento mutuo entre los países. Trabaja, cuando es posible y conveniente, hacia un acuerdo universal de estos temas, señalando objetivos y movilizand la opinión internacional. Sin embargo, la mayoría de las veces su marco de acción queda reducido al libre albedrío de sus miembros.

2.3 El papel del BM y el FMI en el ámbito educativo

Durante los últimos decenios el enfoque económico ha tenido un papel preponderante frente a los demás ámbitos a la hora de elaborar las estrategias de planeación y financiamiento educativo, ya que los encargados de elaborarlas parten de la premisa de que cualquier inversión en educación es redituable, y reconociendo a la vez que los recursos destinados a ella son escasos.

Este es el caso de algunos organismos financieros internacionales como el BM, FMI y la OCDE, pues independientemente de que sus actividades estén dirigidas a contribuir a la estabilidad financiera y de esta forma al desarrollo de la economía mundial, eso no ha impedido que participen de una manera activa en la delimitación de los objetivos de desarrollo humano, entre los que destaca el ámbito educativo.

En este contexto es que a partir de los años sesenta el BM se convirtió en el principal organismo internacional encargado de financiar la educación en los países en desarrollo, además de ser una de las principales instituciones que invierten en la investigación académica, específicamente a aquella orientada al ámbito económico de la educación. Para ello, dicha entidad ha ido cambiando sus políticas de financiamiento a la educación,

estableciendo parámetros generales, condiciones y recomendaciones cada vez más específicas para el otorgamiento de préstamos.

En este sentido, la premisa básica es que la educación es una inversión a largo plazo que tiene efectos positivos en dimensiones económicas, desde la laboral-monetaria hasta la creación de ambientes económicos más propicios para la inversión industrial, en dimensiones socioculturales, vía la distribución de conocimientos necesarios para la participación social, en dimensiones sociopolíticas, favoreciendo las capacidades de participación política y estableciendo formas de comunicación entre el Estado y la sociedad.⁷¹

La historia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, hoy BM), está marcada por cambios en las formas de percibir el progreso, cambios en los programas de apoyo a los países y en los estilos de promoción del desarrollo, todo acorde a las necesidades y demandas del sistema internacional. Un claro ejemplo de lo anterior es el papel que jugó después de la Segunda Guerra Mundial, actuando como importante benefactor para ayudar a la reconstrucción de Europa; o bien el que desempeñó durante los años setenta, en los que sus actividades estuvieron enfocadas hacia los proyectos de reducción de pobreza con base en la equidad como un objetivo del desarrollo.

Dentro de las acciones de financiamiento llevadas a cabo por dicho organismo se encuentran las políticas educativas, cuyo origen está en la preocupación por la acelerada expansión de la educación alrededor del mundo. Y es que se llegó a pensar que con el crecimiento mostrado en los años cincuenta y sesenta como consecuencia de los movimientos independentistas y la explosión demográfica, así como la importancia otorgada al sector científico-tecnológico, se lograría que la educación por sí misma generara empleos y, por ende, desarrollo económico.

Fue en ese escenario que el BM, a través de la memoranda hecha desde la presidencia, en la década de 1960 estableció los elementos básicos de política de financiamiento educativo, los cuales dictaron las áreas consideradas de alta prioridad sobre las que se financiaría dicho sector, y se fijó como orientación principal la construcción y la dotación del equipo para emprender dicho objetivo.

⁷¹ Teresa Bracho, *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, Documentos de trabajo 2, Estudios políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1992, p. 6.

El Banco y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)⁷² deben estar dispuestos a considerar la posibilidad de financiar parte de las necesidades de capital de proyectos educativos prioritarios encaminados a la formación, o a servir de base indispensable para la misma, de una fuerza laboral del tipo y volumen que se precisan para impulsar el desarrollo económico del país miembro de que se trate. Al aplicar este criterio, el Banco y la AIF deben concentrar su atención, por lo menos en la fase actual, en proyectos en las áreas de: a) la educación y formación técnica y profesional a diversos niveles; y b) la enseñanza secundaria general.⁷³

Con ello se establecieron como prioritarios los proyectos de formación de fuerza laboral para el trabajo, se expresó la necesidad de evaluación del sistema educativo en conjunto y su importancia a largo plazo para el desarrollo económico. Así surgió el primer documento del BM orientado al sector educativo, en septiembre de 1971.

No obstante, para entender mejor la actuación del BM durante la década de los años setenta, es preciso dividirla en dos grandes periodos, ya que la primera mitad correspondió a la identificación de la educación como un “problema” a partir del reconocimiento del crecimiento de la demanda, mientras que la segunda mitad se orientó más bien a la comprensión de la distribución educativa como una alternativa para hacer frente a la pobreza en los países en desarrollo.

Los problemas a los que condujo la expansión hacían referencia al aumento de las tasas de deserción y recursamiento de los estudiantes. Además, el BM señaló una falta de relación entre las necesidades educativas de los países y de los nuevos segmentos incorporados al sistema educativo formal. El documento que contiene dicha problemática centra su atención en la relación entre la educación y el mercado laboral y, en particular, a la formación o capacitación para el trabajo.

Si bien el organismo reconocía que la expansión del sistema educativo había generado una sobreoferta de jóvenes con educación para el sector moderno con el consiguiente problema del desempleo de personas capacitadas, también aceptaba que las

⁷² La AIF es la entidad del BM que brinda ayuda a los países más pobres. Establecida en 1960, busca reducir la pobreza a través de préstamos (denominados créditos) y donaciones para programas que contribuyen a fomentar el crecimiento económico, reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población. Véase <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida-spanish.html>, Banco Mundial, portal principal, consultado el 24 de septiembre de 2013.

⁷³ Memorandum del presidente del BM, octubre 1963, citado en Teresa Bracho, *op. cit.*, p. 9.

causas básicas del desempleo no radicaban en el sistema educativo, sino que además persistían problemas en el sector tradicional, generalmente de bajos ingresos, cuyas oportunidades de empleo son escasas.

Para ello, el BM propuso que se llevara a cabo una evaluación constante del desarrollo económico y de la demanda de recursos humanos de cada país involucrado, así como la implantación de mejoras en el funcionamiento de los recursos laborales y la reorientación de sistemas educativos y de formación.

En 1973, en la reunión anual del BM y del FMI en Nairobi,⁷⁴ dichos organismos presentaron una investigación donde quedaba demostrada la rentabilidad que la inversión en necesidades básicas humanas traía consigo. Por ejemplo, se confirmó que el rendimiento por invertir en cualquier nivel de educación en países en desarrollo superaba las expectativas del Banco.

En este contexto se invirtió el orden de justificación de la educación; desde entonces, y con el auge de los enfoques de inversión en capital humano, la principal argumentación para el gasto educativo giró en torno a la rentabilidad económica de la inversión, más que a su carácter de derecho humano, de formación humana, de igualdad social o “por razones humanitarias”.⁷⁵

Sobre dicha argumentación económica, en 1975 se replanteó la política educativa del BM, tratando de justificarla como atención a la pobreza, sin que con ello se restara importancia a la educación técnica. Más bien se trató de un aumento de fondos a la educación y una nueva reorientación del financiamiento.

Uno de los elementos más representativos de dicha reunión es que se estableció por primera vez una distinción entre dos tipos de políticas educativas. Por un lado, las políticas relativas al sector moderno y niveles superiores, y por otro, las referentes al sector rural. En las primeras el foco de atención se centra en la planificación de la fuerza laboral, teniendo como principal objetivo el desarrollo de la educación secundaria y postsecundaria, ya que es a partir de entonces que los jóvenes impulsan sus aptitudes técnicas para responder a las

⁷⁴ La Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (Fondo) y las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial (Banco) se reúnen normalmente una vez al año para analizar el trabajo de sus respectivas instituciones. Las reuniones anuales, que por lo general se llevan a cabo en septiembre-octubre, habitualmente se celebran en la ciudad de Washington durante dos años consecutivos y en otro país miembro el tercer año. Véase <http://www.bancomundial.org/reuniones/anuales/2012/about.htm>, consultado el 19 de junio de 2012.

⁷⁵ Véase Teresa Bracho, *op. cit.*, p. 14.

necesidades del sistema económico. Por su parte, las políticas orientadas hacia el ámbito rural se apoyan en las propuestas de ruralización concernientes a aumentar la utilidad práctica de la educación, combinándola con políticas más generales de desarrollo local y con objetivos bien identificados.

En 1977, Robert McNamara, presidente del BM, fijó los componentes de las necesidades básicas, resaltando la importancia de la educación en tres formas:

- a) como necesidad humana básica y medio para adquirir las bases de conocimiento, actitudes, valores y habilidades para construir su vida futura;
- b) como medio para alcanzar otras necesidades básicas, como nutrición, salud, agua, vivienda, etc.; y
- c) como actividad que sostiene y acelera el desarrollo a través de la formación de trabajadores capacitados.⁷⁶

En los años ochenta, el BM publicó un documento que se considera como el más avanzado en cuanto a política sectorial en educación, ya que la ubica en el contexto del desarrollo, no sólo desde un punto de vista meramente económico, sino a través de las nociones de desarrollo global propuestas por McNamara. Aquí se incluyen las ideas de ampliación de oportunidades y bienestar con base en la provisión de las condiciones y servicios necesarios para eliminar todas aquellas manifestaciones de pobreza, entre los que destaca el analfabetismo.

Un año más tarde, el BM dedicó el *Informe sobre el desarrollo mundial* al tema del ajuste y coadyuvó así a que el modelo de desarrollo que se proponía implementar en la parte con rezago económico del mundo, tendiera a convertirse en una pauta fundamental en la agenda de los países en desarrollo.

Dicho modelo implica políticas tanto macroeconómicas, diseñadas para equilibrar el balance interno y externo de las economías, como microeconómicas, articuladas para aumentar la producción y el abastecimiento de bienes. También incluye políticas sectoriales que buscan transformaciones en ámbitos específicos como la educación, la salud, el medio ambiente, entre muchos otros.

El hecho de que fuera a partir de la década de los años ochenta que el BM se dedicara a trazar estrategias de esta índole responde, en gran medida, al deseo de aumentar

⁷⁶ *Ibidem*, p. 14.

su poder y presencia en el mundo dentro del contexto de crisis y austeridad, así como a la inquietud por analizar y reforzar los insumos que aumentan la calidad del aprendizaje en correlación con las políticas de otros organismos internacionales fundamentadas en el discurso dominante durante estos años, el cual resaltaba la atención prioritaria a la educación básica y la definición de necesidades básicas de aprendizaje, todo esto en el marco de la Conferencia Mundial en Educación Para Todos, suscrita en 1990 por la UNICEF, la UNESCO el PNUD y el BM que propone alcanzar las necesidades básicas de aprendizaje para todos actuando en conjunto.

No obstante, la justificación económica basada en el aumento de productividad y flexibilidad de la fuerza de trabajo siguió siendo la principal preocupación de la institución. En este sentido, el aprendizaje básico de la primaria representó una prioridad ya que el BM sostenía que si se elevaba la calidad en este tipo de educación, los beneficios se verían en niveles educativos superiores, ya que las habilidades fundamentales se formaron adecuadamente.

Para obtener mejores resultados, el BM buscó renovar el ambiente de aprendizaje en detrimento de aquellas iniciativas que proponían medidas convencionales de innovaciones en las escuelas y el personal docente. Luego entonces, destacaron las propuestas para mejorar el currículum escolar, entendidas ahora como mejoras en el espacio de transmisión de conocimientos.

Los beneficios que aporta la educación, sobre todo la institucionalizada, son un tópico relevante en cualquier política educativa; los documentos del BM, por su parte, giran en torno a la rentabilidad de la inversión en el área. Más tarde se contemplaron argumentos relativos a la capacidad de la educación para contribuir a la eliminación de la pobreza, universalizando la educación básica por cualquier medio y de preferencia sin tener que aumentar el costo establecido.

A partir de la implementación de las políticas de ajuste, el BM no sólo se desempeñó como agencia de desarrollo, sino que ejerció un papel simultáneo como líder y actor intelectual, colocando el tema educativo en la agenda de los países en desarrollo, y diseñando los principios y las políticas generales que debían aplicarse para reformar sus economías.

En su calidad de líder, el BM ha entablado relaciones cercanas con organizaciones técnicas de expertos que dependen de la ONU, tales como UNESCO, UNICEF, etc., e incluso ha llegado a desplazarlas gracias a su poderío económico y político. En este trabajo en conjunto, las agencias especializadas proporcionan sus conocimientos técnicos, pero no intervienen en la definición de los lineamientos necesarios para conceder los préstamos. Es decir, las ideas de las agencias de Naciones Unidas pasan a un lugar secundario, ya que el BM es la instancia que posee mayores recursos monetarios para financiar.

Cabe señalar que tanto el BM como el FMI constituyen organizaciones adscritas a las Naciones Unidas y tienen algunos rasgos en común. Por ejemplo, han colaborado en el progreso y la consolidación del orden mundial y han intervenido para regular las crisis económicas del sistema, beneficiando en mayor medida a los países más desarrollados. Sin embargo, a pesar de dichas similitudes, ha sido evidente que estas dos instituciones han procurado mantener un cierto grado de autonomía respecto de la ONU para que sus vínculos con los inversionistas privados no se vean afectados por esa relación.

La hegemonía del BM se debe, en gran medida, a su poder económico y político para que las estrategias que propone puedan llevarse a cabo, construyendo un consenso entre las élites de los países donde interviene, así como la concertación de acuerdos con otras agencias de desarrollo. Asimismo, su liderazgo es resultado de la influencia que sus políticas han tenido en el devenir de muchos países. Tal es el caso de los países ex socialistas en la década de los años noventa, donde la expansión del proceso de globalización sirvió de base para que el Banco cobrara más y más presencia alrededor del mundo con las políticas de ajuste puestas en práctica en los recientes regímenes democráticos.

El BM fomenta la extensión y progresiva consolidación del proceso de globalización, en tanto dicho proceso supone un intercambio cada vez mayor de bienes y productos, el libre flujo de capitales, una apuesta a la exportación como vía de crecimiento y el fomento a la competencia y la productividad mediante los precios y la eliminación del proteccionismo.⁷⁷

⁷⁷ Bertha Lerner, *Banco Mundial, modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*, Bonilla Artillas Editores, México, p. 98.

Es importante señalar que, al inicio de su creación, el FMI acaparó mayor atención debido a su potencial financiero; no obstante, a partir de las políticas de ajuste, el BM adquirió más fuerza frente al FMI, gracias a que el proceso de acumulación se había expandido rápidamente al término de la Segunda Guerra Mundial y el Banco mostró que por sus conocimientos técnicos y experiencia práctica podía crear los mecanismos para hacer frente a la crisis y promover el desarrollo sostenible de las naciones.

Como se mencionó, a pesar de que el BM haya desempeñado diversos papeles a lo largo de su historia, enfocarlo como agencia de desarrollo constituye la categoría más adecuada para analizar su papel como organismo promotor de grandes transformaciones en los países en desarrollo.

La cosmovisión que tienen las instituciones financieras internacionales responden a la fuerte convicción que se tiene en las fuerzas del mercado, ya que suponen que si dichos mercados logran consolidarse, estarán creando bases sólidas para un crecimiento económico mundial. Al primar el papel del mercado y situarlo como eje del progreso, los Estados deben transformarse para apoyar el mercado y contribuir a la expansión del proceso globalizador.

En este sentido, el BM plantea que la disminución de la influencia del Estado, así como el sometimiento a un proceso de racionalización y transparencia, constituyen condiciones indispensables para la expansión del mercado, las cuales ayudan a atraer capitales y consolidar la apertura comercial. Por el contrario, las funciones sociales del Estado —como el fomento a la educación, la salud y la seguridad social— toman un papel secundario, pues la prioridad estatal debe centrarse en favorecer los intercambios económicos, apoyar las exportaciones y concretar acuerdos que permitan extender el proceso de globalización, lo cual exige que la sociedad civil se haga cargo progresivamente de las funciones sociales.

Mediante una estrategia fincada en criterios económicos que la institución diseña para los países en desarrollo en un primer momento destaca la formación de un hombre económico que oriente sus acciones por finalidades económicas, infundiéndoles atributos como la competencia, la productividad, la eficacia, entre otros.

Así pues, mediante la fusión y promoción de dichos valores, el BM procuró influir en que se reorientara la socialización de los hombres en los países con atraso económico e

intentó contribuir con la transición política, de tal modo que adquiriera viabilidad el modelo de desarrollo que venía impulsando.

El BM, como agencia de desarrollo, se interesó en impulsar como prioridad la transición económica en los países de ingreso mediano y bajo. Ello influyó en que durante ese periodo promoviera casi exclusivamente criterios económicos, para relegar a un segundo momento el diseño e impulso de patrones políticos que coadyuvaran a la transición política en dichos contextos.

No obstante, la estrategia fundamental que el BM recomendó fue hacer hincapié en la necesidad de formar un hombre flexible capaz de aprender nuevas tareas. Asimismo, procuró que mediante la educación no formal; es decir, la capacitación para el trabajo, se formaran hombres capaces de cambiar de oficio o actividad y aprender tareas nuevas para desplazarse hacia mejores oportunidades.

Por otro lado, para contribuir a la formación de un hombre competitivo, productivo y eficaz, el Banco también destaca la importancia de promover la competencia entre diversas instituciones que se dedican a la enseñanza, tanto en escuelas públicas, las cuales desempeñan un papel fundamental en la educación, como entre escuelas privadas, pues ambos tipos de escuelas tienden a reflejar la diversidad social.

El BM asume que la competencia entre instituciones es positiva, ya que puede conducir a premiar el desempeño meritorio, elevar los criterios de excelencia, llevar a un aumento generalizado de la calidad y contribuir a informar a estudiantes y padres de familia sobre el desempeño de diversas escuelas, con lo que pueden optar entre diversas instituciones.

Igualmente, el BM impulsa diversas estrategias y políticas de evaluación entre distintos sectores que participan en el proceso educativo y científico, con el propósito de motivar mediante dichas prácticas, valores como la competencia, la productividad y la eficacia, pues de lo que se trata es de premiar mediante ingresos adicionales que se obtengan los mejores resultados y mayores rendimientos o, por el contrario, de sancionar mediante la eliminación de dichos premios, a los que no muestren un desempeño satisfactorio para sus instituciones.

Las sociedades modernas dependen cada vez más de los conocimientos y de los avances tecnológicos; asimismo, se guían por la utopía de construir sociedades del

conocimiento. Lo anterior influyó en que el BM abordara para finales de la década de los años noventa, de manera integral, el tema de los conocimientos y concediera gran importancia a promover algunos de ellos en los países en desarrollo.

Dicho interés se debe también a que se tiene la firme idea de que los conocimientos constituyen una panacea que puede permitir el despegue de las sociedades rezagadas, si éstas logran adaptar los conocimientos disponibles en las sociedades más avanzadas.

La importancia que la institución concede a los criterios económicos también se explica en la dinámica de la economía mundial, ya que se supone que un país que prepara a su sociedad bajo esta lógica está preparado para guiar los intercambios y orientar los mercados mundiales. En cambio, aquellos países que no prioricen las necesidades económicas y establezcan una visión economicista en sus sistemas educativos correrán el riesgo de quedar fuera de la dinámica internacional, e incluso de poner en peligro el equilibrio de sus balanzas comerciales.

2.4 La influencia de la OCDE en el diseño de políticas educativas

La participación que tienen los organismos internacionales en la planeación de políticas públicas en el área educativa es cada día más activa y actualmente son más los actores que se involucran en dicho sector. Si bien ha quedado establecida la importancia del BM y el FMI frente a dicha situación, no podemos ignorar la relevancia que en los últimos años ha adquirido la OCDE, la cual tiene como “misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo”.⁷⁸

Dicho foro está conformado por los gobiernos de 30 países considerados democráticos, los cuales realizan acciones en conjunto para superar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE intenta ayudar a los países a entender y responder a los cambios y problemas del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a sus miembros un marco en el que puedan comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes,

⁷⁸ Véase OCDE, portal principal, disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, consultado el 3 de julio de 2013.

identificar prácticas que hayan resultado exitosas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.⁷⁹

En sus orígenes, la OCDE actuó como una institución civil que se ocupaba del conflicto entre Occidente y la Unión Soviética. Fue una organización europea, creada en 1947, bajo el nombre de Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). Su objetivo era administrar de manera óptima los fondos del Plan Marshall, al compartir entre los países miembros las diversas estrategias utilizadas para reconstruir sus economías y coordinar sus acciones en aspectos donde ello pudiera ser de utilidad para todos.⁸⁰

No obstante, para 1961, con el ingreso de Estados Unidos y Canadá, la OECE se transformó en la OCDE. En la disputa con la Unión Soviética, un buen desempeño de las economías de mercado era crucial, incluso más importante que el propio poderío militar. El nivel de riqueza de cada bloque era importante para financiar la carrera armamentista pero, sobre todo, para ganar la batalla por la credibilidad del modelo. Se trataba de mostrar que las economías de mercado pueden crecer más, de forma estable, y ser capaces de repartir estos beneficios de forma equitativa.

En la medida en que el crecimiento de la posguerra elevaba de forma significativa el nivel de vida de casi todos los países miembros, la OCDE se fue convirtiendo en la organización del mundo desarrollado occidental. Con esa lógica admitieron a países que podían reclamar ese estatus, aunque algunos, como Japón y Finlandia, ingresaban con niveles mucho más bajos de desarrollo, pero en poco tiempo lograrían crecer con gran rapidez. Sin embargo, hubo países que fueron admitidos también por razones estratégicas

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ OCDE, *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*, México, 2006, p.34.

más que por sus condiciones económicas, pero que no han logrado alcanzar los niveles de riqueza de las otras naciones miembros.⁸¹

México formalizó su ingreso a la OCDE el 18 de mayo de 1994 ante el gobierno de Francia, país sede de dicho organismo, y se convirtió en el miembro número 25. Esto se vio envuelto en un debate controvertido, tanto en el seno de la organización como en el interior del país, puesto que había sido conocida tradicionalmente como el “club de los ricos”,⁸² y el hecho de que nuestro país ingresara resultaba asombroso debido al contexto económico, político y social por el que atravesaba desde de la década de los años ochenta.

En un contexto internacional caracterizado por el fin de la Guerra Fría, México tuvo que enfrentar una crisis económica y cumplir con los compromisos de liberalización comercial necesarios para el proceso de adhesión a la OCDE como miembro pleno.

El ingreso de México, después de 20 años en los que no se había modificado la membresía, significó una transformación fundamental de la OCDE. La evolución de sus agendas en años recientes, con miras a incorporar asuntos sociales como la salud o la educación de una forma prominente, también ha estado relacionada con la presencia de nuestro país.⁸³

La entrada a la OCDE dotaba a nuestro país de un espacio más amplio de inserción en los organismos de los países desarrollados, con lo cual podía ganar cierta distancia respecto a Estados Unidos. Dicho ingreso fue parte del paquete de reformas del presidente Carlos Salinas de Gortari, emprendido en la búsqueda de la modernización económica. Ante la vinculación con América del Norte y la expectativa de un proceso de convergencia hacia los niveles de desarrollo de sus nuevos socios, el ingreso de México a la OCDE tenía sentido tanto para los principales países de la organización, como para el país mismo.

Para Estados Unidos y Canadá significaba un espacio adicional de relación con México que permitiría entender mejor su estrategia de desarrollo y fomentar su adopción de las mejores prácticas en la materia. Para los países europeos era una forma de mantener una relación privilegiada con México, de influir en sus políticas públicas, de buscar reglas del juego para sus empresas más cercanas a las de los

⁸¹ *Idem.*

⁸² Este calificativo se debe, en general, a que los países que son miembros de la OCDE representan, en total, 60% de las exportaciones y 80% del apoyo económico a los países en desarrollo. Véase Eduardo Gómez Alcázar, “México en la OCDE” en *Idea económica*, 1º de noviembre de 1995.

⁸³ *Ibidem*, p. 19.

países de América del Norte y de lograr que nuestro país tomara en cuenta la rica experiencia europea. Para la OCDE representaba una manera de mantener cierto balance geográfico dado el interés de los países más avanzados de Europa del Este de ingresar a la Organización.⁸⁴

México fue aceptado en un momento en el que se contemplaba con enorme optimismo las reformas emprendidas, tanto las económicas como las políticas. El país era percibido como una democracia pluralista, a pesar de la cercanía con las elecciones presidenciales de 1988. Se tenía la firme creencia de que las reformas permitirían tener un crecimiento acelerado y sostenido, de tal suerte que podría converger con los niveles de desarrollo de los países miembros, como había sucedido con otras naciones en su momento relativamente pobres, por ejemplo Japón y España.

El ingreso de México a la OCDE era el premio por haber transformado al país en una economía de mercado abierta y el compromiso más importante era el relativo a la apertura del mercado de capitales a la inversión extranjera. La apertura en el sector financiero, negociada en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), tuvo algunas reservas sobre todo en el aspecto energético, el financiero, el de transporte, el de radio y televisión, y en los derechos de propiedad a lo largo de la costa y la frontera.

Desde su ingreso, México ha mantenido una estrecha relación con la organización; muestra de ello ha sido la Representación permanente del país, que tiene como función principal coordinar, a partir de una delegación presidida por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), las actividades de las otras dependencias gubernamentales mexicanas interesadas de utilizar los recursos técnicos y políticos de la Organización.⁸⁵

De acuerdo con la propia organización, la OCDE ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar en conjunto para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. El trabajo se realiza con los dirigentes de los gobiernos para entender qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Para ello, es importante evaluar la productividad y los flujos globales del comercio e inversión de los países, así como analizar datos para pronosticar las probables tendencias futuras. Lo anterior da como

⁸⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁸⁵ Andrea Zomosa, *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, Centro de Estudios Internacionales (CEI), El Colegio de México (COLMEX), México, 2005, p. 14.

resultado el establecimiento de estándares internacionales dentro de un amplio rango, que abarca temas que van desde la agricultura y los impuestos, hasta la protección ambiental.⁸⁶

La OCDE, además, trabaja en conjunto con los empresarios a través de su Comité Consultivo de Negocios e Industria, con los trabajadores mediante el Comité Consultivo de Sindicatos y con otras organizaciones de la sociedad civil. Con base en las experiencias y situaciones propias de cada país, dicha organización emite recomendaciones a los gobiernos con el fin de diseñar políticas para hacer mejor la vida de las personas.

Con la globalización, la organización debió convertirse, por así decirlo, en el líder del proceso y coadyuvar en su definición, su dirección y la medición de su impacto en los países miembros y no miembros. Es decir, debía promover una globalización más justa y humana para todos los países.

La OCDE cuenta con atributos únicos para lograr estos fines: es una institución intergubernamental con experiencia y conocimientos multidisciplinarios, con funcionarios de alta calidad profesional y humana, así como con métodos de trabajo basados en la evaluación entre pares y en un profundo diálogo político sobre una amplia gama de asuntos.⁸⁷

Con más de 30 países participantes, las reglas de operación actuales no son del todo eficientes. Dado que la mayoría de las decisiones deben ser tomadas por consenso y cada país tiene un voto, el procedimiento es lento. Para poder aceptar un número mayor de miembros se requiere repensar los mecanismos de toma de decisión, pero será difícil procesar cambios mayores entre los países de menor tamaño que pueden perder con el cambio.

Como consecuencia de la resistencia de algunos de sus contribuyentes más importantes a aumentar sus transferencias a la OCDE, la organización enfrenta un reto presupuestal significativo. Desde 1994 se ha suscitado una caída en términos reales y nominales del presupuesto regular que financia su operación. Para compensar este estancamiento, se depende cada vez más de contribuciones voluntarias, dirigidas a

⁸⁶ Véase OCDE, portal principal, disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, consultado el 3 de julio de 2013.

⁸⁷ OCDE, *Políticas públicas para un mejor desempeño económico*, op. cit., p. 20.

programas específicos que dificultan operar una organización con objetivos compartidos por todos sus miembros y bien coordinada entre sus partes.⁸⁸

El dilema, entonces, surgió para los países menos desarrollados de la organización, puesto que en comparación con las naciones más desarrolladas, era inevitable que aquéllos se encontraran muchas veces en posiciones desfavorables, debido al nivel de desarrollo. En este sentido, la desventaja de México radica en su complejidad y diversidad social y cultural, ya que por más que avanzáramos para realizar bien las cosas, en ciertos ámbitos estaremos durante muchos años en los niveles bajos de una organización en la que predominan los países con mayor nivel de desarrollo, países que, además, siguen mejorando sus niveles macroeconómicos.

No obstante, la OCDE plantea que su objetivo no es calificar u ordenar de buenos o malos a los países miembros, aunque así lo reflejen muchas veces los medios de comunicación. Su objetivo es proporcionar a cada uno información sobre donde se encuentra, para permitirle rectificar el rumbo si el desempeño con respecto a sí mismo en el pasado y con respecto a su potencial no es adecuado.

El desarrollo es un proceso complejo y toda política pública resulta complicada en su diseño e implantación y consume recursos públicos. Por ello, vale la pena asegurarnos conocer los éxitos y fracasos de otros países en materia de coordinación de la política pública, para ayudarnos a detonar mejores mecanismos de comunicación entre una burocracia que muchas veces atiende los problemas de forma fragmentada.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

La OCDE, al igual que otros organismos internacionales, reconoce que tanto las personas como las sociedades se benefician con la educación, ya que ésta hace que las personas alcancen una mejor calidad de vida, obteniendo mejores oportunidades de empleo, y con ello un desarrollo económico sostenido. Para los países, los beneficios se reflejan en el crecimiento económico y el desarrollo de valores compartidos que fortalecen la cohesión y estabilidad al interior.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 41.

Por su parte, en el área educativa, la OCDE cuenta con la Dirección de Educación, la cual reconoce la importancia del papel que juega el conocimiento en un mundo cada vez más globalizado, en el cual existe una sobrecarga de información y donde las economías están basadas en el conocimiento y las tecnologías.

En este sentido, la OCDE señala que la provisión de una educación de calidad durante la etapa preprimaria y maternal se ha vuelto una prioridad creciente en muchos países, no sólo por la demanda de los padres de familia, sino porque es una fase cuya importancia es cada vez más reconocida por su contribución a una amplia variedad de metas sociales, económicas y educativas.

Las políticas de cuidado y educación infantil temprana requieren ser sistemáticas e integrar las diferentes formas de suministro para la edad temprana, dando un acceso universal y permitiendo disfrutar una paridad fuerte e igualitaria con el resto del sistema educativo.⁸⁹

Al igual que las otras organizaciones internacionales, la OCDE reconoce que el periodo de educación obligatoria, primaria, secundaria, e incluso preparatoria en algunos países, representa el núcleo de todos los sistemas educativos, ya que durante esta etapa los niños y jóvenes desarrollan la mayoría de sus habilidades para poner los cimientos sobre los que se van a sostener otros resultados sociales, económicos y educativos.

Las investigaciones que ha realizado la OCDE han marcado una pauta en las políticas realizadas en los países miembros. La educación obligatoria, completando al menos el ciclo secundario, es cada vez más la norma en los países pertenecientes a dicha organización. Las orientaciones directivas han enfatizado la necesidad de mejorar la existencia, diversidad, relevancia y transparencia de los diferentes caminos, protegiendo a los grupos más vulnerables mientras otros avanzan a una mayor educación y empleo.⁹⁰

De esta manera, la OCDE influye en las decisiones tomadas en algunos de sus países miembros, incluido México. En el siguiente capítulo se abordará de manera más detallada uno de los ejemplos más fehacientes de la importancia del ámbito internacional para nuestro país y de cómo las pruebas internacionales han servido como referentes básicos en la orientación del modelo educativo actual.

⁸⁹ Instituto Internacional de Tecnología Educativa (INITE), *Educación hoy, la perspectiva de la OCDE*, INITE, México, 2010, p. 18.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 39.

Capítulo 3

La prueba del PISA y su aplicación en México

Anteriormente hemos estudiado la importancia que tiene la educación para la comunidad internacional y los valores que de ella se derivan. La mayoría de los países atribuyen efectos positivos al proceso educativo y a la enseñanza escolarizada, lo que los ha llevado a formar parte de organismos internacionales dedicados a velar por una educación de calidad para todas las personas alrededor del mundo.

Si bien el proceso educativo es algo que se practica día con día y que puede durar toda la vida, son evidentes las ventajas que brinda una educación básica sólida, ya que ésta será la base para cualquier estudio posterior y es la etapa en la que los niños desarrollan la mayoría de sus aptitudes y habilidades.

En el presente capítulo hablaremos sobre la historia de la educación básica y las políticas educativas implantadas en México, haciendo especial énfasis en aquellas adoptadas posterior a 1921, año en que se creó de la SEP. De esta manera, haremos una breve exposición de las acciones en materia educativa llevadas a cabo por las administraciones en turno, destacando los sucesos de mayor relevancia y aquellos que trajeron progreso al sistema educativo mexicano.

Posteriormente, se explicarán a detalle las características de la prueba del PISA, en qué consiste, quién o quiénes son los encargados de aplicarla, con qué frecuencia se lleva a cabo y qué áreas son las que evalúa, resaltando las particularidades del caso de México.

En el tercer apartado se expondrá una pequeña reseña de los resultados obtenidos en nuestro país después de 12 años en los que se ha aplicado PISA, para lo cual nos valdremos de algunas gráficas con el objetivo de hacer una autoevaluación y obtener un panorama general de la situación a nivel nacional. Asimismo, se hará un análisis de cómo han impactado las recomendaciones hechas por la OCDE en la planeación de políticas públicas y cuánto se han tomado en cuenta para modificar o no lo programas educativos.

Para finalizar, el cuarto apartado tendrá la finalidad de exponer las características de las pruebas estandarizadas, haciendo referencia a la prueba del PISA. De igual modo, se presentarán algunas ventajas y desventajas que tienen los gobiernos al implementar este tipo de pruebas, ya que no siempre resultan exitosas. En último lugar se mostrarán algunas

de las recomendaciones en materia educativa hechas por la OCDE a México, con el objetivo de demostrar la concordancia de éstas con la reforma educativa implantada en el país el año pasado.

3.1. El sistema de educación básica en México: breve semblanza histórica

La educación básica ha sido, a través de la historia de nuestro país, el derecho fundamental al que han aspirado los mexicanos y que incluso ha sido consagrado a nivel constitucional. Una escuela para todos, con igualdad de acceso y oportunidades, que sirva para mejorar las condiciones de vida de las personas y para que la sociedad progrese, ha sido una de las demandas populares ejercidas por diversos personajes que han expresado este anhelo colectivo y contribuido a establecer el principio de que la lucha contra la ignorancia es una condición para el ejercicio pleno de la libertad, la justicia y la democracia.

El artículo tercero constitucional plasmó el derecho de los mexicanos a la educación básica y la obligación del Estado de proveerla. Con la creación de la SEP hace más de 90 años, la tarea educativa se institucionalizó y adquirió continuidad, y como resultado de una prolongada actividad conjunta de los gobiernos, los maestros y la sociedad, la educación primaria pasó a convertirse en una realidad para un número creciente de la población.

No obstante, para que lo anterior fuera posible, se tuvo que hacer frente a los retos representados por los distintos contextos políticos, económicos y sociales por los que ha atravesado el país. Al respecto, cabe señalar que en función de ello han existido distintos modelos pedagógicos adoptados por la administración en turno.

Por otra parte, el análisis histórico y comparativo de las políticas educativas en México pone de manifiesto que éstas se han llevado a cabo a partir de los intereses o necesidades gubernamentales, las cuales se mantienen por medio de una postura ideológica predominante, ya sea a nivel nacional o internacional.

Asimismo, se habla de la educación como parte fundamental del concepto de desarrollo humano y de cómo ésta ha logrado ocupar un papel sobresaliente dentro los temas de la agenda internacional, ya que es considerada como uno de los elementos necesarios en la planeación de políticas públicas a favor de la calidad de vida de los individuos.

También es necesario entender las diferencias entre el desarrollo humano y el desarrollo económico, ya que el hecho de que los países tengan un incremento de ciertos indicadores no siempre lleva en automático a tener un alza en los estándares de vida de la población, puesto que a la hora de medir el desarrollo humano influyen ciertos aspectos sociales, imposibles de ignorar.

En este sentido, el sistema educativo mexicano es un entramado institucional complejo, desigual y diferenciado por modalidades y niveles, con propósitos que muchas veces contravienen los fines explícitos de la educación, la cual se presenta como producto de una historia cargada de tensiones, logros y fracasos.

La historia de la educación en México es rica en ejemplos que pudieran ilustrar paradojas entre los fines de la educación y las prácticas escolares; entre las declaraciones o las promesas de los gobernantes y los resultados, o la falta de ellos en el desarrollo de la educación. Pero también hay muestras de congruencia entre política educativa y consecuencias positivas en el aprendizaje de los alumnos, o si se quiere, en el desarrollo del país.⁹¹

Si bien existen proyectos educativos desde la época prehispánica, donde la educación se sustentaba en principios éticos y morales y se educaba a los niños y jóvenes para servir a la comunidad, fue hasta el siglo XVI, con el arribo de los primeros misioneros a la Nueva España, que las diversas órdenes religiosas asumieron las actividades de formación y educación. Las iniciativas para crear instituciones educativas nacieron de la necesidad de formar nuevos sacerdotes y de expandir la evangelización.

Sin embargo, las órdenes religiosas no tenían como propósito consolidar un sistema educativo formal, sino exclusivamente educar y formar a las nuevas élites criollas encargadas de gobernar al país. Durante casi tres siglos y hasta un poco después de la culminación de la Independencia, el modelo educativo religioso, apoyado fuertemente en la doctrina kantiana, que establecía la instrucción basada en la disciplina como la idea central del proceso educativo, representó un proceso de sustitución o eliminación de las

⁹¹ Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 28.

concepciones y categorías mentales de las culturas prehispánicas por nuevos esquemas y formas de vida más convenientes a la cultura española.⁹²

A principios del siglo XIX, las ideas de la Ilustración influyeron en la forma de conceptualizar la educación. En México, los criollos liberales que luchaban contra el absolutismo español y los insurgentes mexicanos coincidían en la necesidad de formar un sistema educativo que tuviera un carácter menos religioso y que incluyera a más estratos sociales. No obstante discernían en la forma de organización, ya que mientras los criollos optaban por una postura más rígida de la educación como instrucción, los rebeldes proponían la libertad de enseñanza.

En 1842, ante la falta de consenso entre ambos grupos, el Estado encargó a la Compañía Lancasteriana el manejo de la Dirección de Instrucción Pública. Los conservadores tenían una postura rígida de la educación como instrucción, mientras que los liberales proponían la libertad de enseñanza con el objetivo de acabar con el monopolio eclesiástico sobre la educación. Finalmente, este esquema fue el que triunfó y sentó las bases de un nuevo sistema educativo en manos del Estado.⁹³

En las turbulentas décadas que siguieron a la Independencia, tanto Lucas Alamán, conservador, como José María Luis Mora, liberal, veían en “los principios morales” impulsados por la escuela una justificación fundamental para la intervención del Estado en la instrucción de la niñez, que debería ser pública y universal.⁹⁴

De esta manera, en 1867 se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En ella se establecía la educación primaria gratuita y obligatoria, se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa y contenía disposiciones para la educación secundaria, entre las cuales destacaba la creación, bajo los principios del positivismo, de la Escuela de Estudios Preparatorios, la cual habría de sentar las bases de la educación profesional.⁹⁵

⁹² Véase Jaime Castrejón, *Ensayos sobre política educativa*, INAP, México, 1986, pp. 20-22.

⁹³ Véase Anne Staples, “Alfabeto y catecismo, salvación del nuevo país” en Alicia Hernández, *La educación en la historia de México*, El Colegio de México, México, 1992, pp. 83-84, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_educacion.htm, consultado el 20 de febrero de 2014.

⁹⁴ Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, cap. I., 2ª ed., El Colegio de México, México, 1975,

⁹⁵ Véase Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 45-46.

Durante el Porfiriato, Joaquín Baranda, Ministro de Justicia e Instrucción, convocó a dos congresos cuyos resultados contribuyeron a definir un nuevo proyecto gubernamental de educación pública, que se consolidó con la promulgación de la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888.

Con la llegada de Justo Sierra a la Subsecretaría de Instrucción Pública en 1901, la historia del sistema educativo mexicano adquirió nuevos bríos. Justo Sierra continuó con los ideales liberales y se preocupó por organizar el sistema educativo para expandirlo a todos los sectores de la sociedad y de esta manera elevar los niveles de escolaridad. Fue así que se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la que Justo Sierra fue el primer titular en 1905.⁹⁶

Fue notable el retroceso que el sistema educativo mexicano tuvo durante el periodo revolucionario. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se otorgó por primera vez el rango constitucional al derecho que todo ciudadano tiene para recibir una educación laica, obligatoria y gratuita. Asimismo, se otorgaron mayores facultades educativas al Estado para coordinar el funcionamiento de escuelas públicas y privadas.

Desafortunadamente, con la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes determinada por el Congreso Constituyente, en ese mismo año, el sistema educativo del nuevo régimen tuvo problemas para consolidarse. Aunado a ello, la presencia de diversos factores, tales como la existencia de asentamientos rurales dispersos a lo largo del territorio, la carencia de recursos presupuestales, la diversidad de legislaciones en cada estado y municipio y un cuerpo magisterial reducido, agravaron esta situación.

Para 1921, México tenía una población mayoritariamente rural, en condiciones de pobreza extrema y con un alto grado de analfabetismo. Por ello, la tarea educativa que le fue asignada a los primeros gobiernos posrevolucionarios, fue una tarea titánica, ya que no sólo debían reconstruir y regularizar la acción educativa, sino también construir un andamiaje institucional capaz de responder al contexto social y combatir cualquier tipo de resistencia.

En este sentido, uno de los pasos más significativos de dicha etapa, fue precisamente la creación de la SEP en el año de 1921. José Vasconcelos, Secretario de

⁹⁶ Véase Alejandro Martínez, “La educación en el Porfiriato” en Alicia Hernández, *op. cit.*, pp. 116-118.

Instrucción Pública, fue el encargado de dirigir tan complejo proyecto, dentro de un contexto plagado de dificultades económicas, resultado de una revolución.

El diseño, la creación y el desarrollo inicial de esta dependencia federal se dieron en un contexto lleno de enormes dificultades, entre las que destaca la ardua labor que implicaba convencer a los estados de que federalizar la educación pública no significaba centralizar o concentrar los esfuerzos en la materia.⁹⁷

No obstante, pese a las adversidades, la inversión inicial del gobierno federal para la acción educativa, fue por primera vez en la historia del país, superior a 1% del producto interno bruto.⁹⁸ Dicho aumento se reflejó en un número creciente de escuelas, docentes y alumnos de educación primaria.

Asimismo, Vasconcelos impulsó desde la SEP varias innovaciones educativas y cambios pedagógicos en las escuelas, inició una lucha contra el analfabetismo y pugnó por la incorporación de los indígenas al proyecto nacional. Además instituyó los desayunos escolares, fomentó la lectura y la creación de bibliotecas, la edición de libros de texto, el fomento a las bellas artes y la organización de escuelas técnicas.

Vasconcelos creía que inculcar valores en la educación era más importante que los aspectos prácticos. La formación educativa debía asegurar cultura, moral ciudadana y sensibilidad artística.

La cultura universal tenía que formar parte del alma mexicana y la SEP emprendió la tarea de traducir a los clásicos de la literatura, al mismo tiempo que puso a disposición de los pintores Rivera, Siqueiros y Montenegro, los muros del flamante edificio de la SEP para que recrearan la cultura nacional.⁹⁹

Durante el cuatrienio de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se dio prioridad a la unión del estudio y el trabajo. Las escuelas intentaron controlar el peso de la cultura local y hacer el trabajo más productivo y eficiente. A pesar de que en esos años la inversión

⁹⁷ Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *90 años de educación en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 19.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 94.

educativa se redujo sustancialmente debido a que el gobierno de Calles enfrentó la Guerra Cristera, se fortalecieron las escuelas rurales y se multiplicaron las Misiones Culturales.¹⁰⁰

Gasto real en la educación pública 1925-1970 (Miles de pesos 1980=100)

Años	Miles de Pesos
1925	1,165.58
1926	1,431.78
1927	1,429.50
1928	1,489.36
1929	1,565.89
1930	1,790.50
1931	2,016.56
1932	1,958.87
1933	2,122.49
1934	2,063.93
1940	3,242.07
1946	3,611.62
1952	5,348.50
1958	9,961.33
1964	23,040.51
1970	36,139.62

Nota: A partir de 1934 la información es por sexenios.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1990 y Carlos Salinas de Gortari, *V Informe de Gobierno*, México, 1993.

¹⁰⁰ Las Misiones Culturales fueron un proyecto que surgió desde la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como un eje fundamental para su funcionamiento, como parte de la gran “cruzada contra la ignorancia” que Vasconcelos propugnaba y buscaba incorporar a los indígenas y a los campesinos al proyecto de nación civilizada y difundir en ellos un pensamiento racional y práctico para terminar con el fanatismo religioso, los hábitos “viciosos” y llegar a un saneamiento corporal y doméstico, Jonatan Ignacio Gamboa, *Las misiones culturales entre 1922 y 1927*, disponible en <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at09/PRE1178909741.pdf>, consultado el 15 de enero de 2014.

No obstante, la acción en materia educativa más importante llevada a cabo en dicho periodo, fue el decreto presidencial de 1925, mediante el cual se creó el ciclo de educación secundaria, con una duración de tres años, independiente de la preparatoria, e intermedio entre esta última y la primaria.¹⁰¹

Para 1929, los efectos de la Gran Depresión (1929-1933) obligaron al gobierno a reducir los recursos destinados a la educación. Lo anterior trajo una disminución tanto en el número de escuelas primarias como en la matrícula docente. Más tarde, en 1934, la formación de los profesionales de la educación quedó bajo el control de la SEP, hecho que provocó la salida de la Escuela Normal Superior de la Universidad Nacional.

Por otra parte, fue en ese mismo año que se reformó por primera vez el artículo tercero constitucional para darle una orientación de corte socialista¹⁰² a la educación pública. Esta reforma también estableció que sólo el Estado sería el encargado de impartir la educación primaria, secundaria y normal, y que si los particulares deseaban brindar dicho servicio, debían tener la autorización del gobierno federal y sujetarse a los planes y programas oficiales.

Todo esto se presentó durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien buscó favorecer la democratización en el acceso a la educación como vía hacia la construcción de una sociedad más equitativa, y asignó a las escuelas y a los maestros la responsabilidad de guiar esta transformación.

El gobierno cardenista reanudó el combate contra el analfabetismo, apoyó la educación rural y la indígena, impulsó la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y alentó la enseñanza técnica. De igual manera, Cárdenas fortaleció la arquitectura institucional con la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Casa de España, que más tarde se convirtió en El Colegio de México.¹⁰³

Otro de los acontecimientos más relevantes en el año de 1940, fue que se expidió la primera legislación educativa a nivel federal, la Ley Orgánica de Educación, la cual otorgó

¹⁰¹ Rodolfo Tuirán, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰² En términos prácticos, la educación socialista significaba dos cosas. En primer lugar, la difusión de la doctrina del materialismo dialéctico y la “inculcación de una conciencia de clase proletaria” en las escuelas públicas. Esto se hacía a través de un nuevo organismo de la SEP, el Instituto de Orientación Socialista. Véase Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 69.

¹⁰³ Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, pp. 32-33.

el carácter de servicio público a toda la educación impartida por el Estado y se formalizó la gratuidad de los servicios educativos.

Después del periodo de la educación socialista, el sistema educativo mexicano redefinió su misión social. Para 1941 se proclamó el fin del radicalismo de la educación, no se trataba ya de que la escuela sirviera de palanca a la transformación del país, sino que fuera un instrumento de pacificación y unidad nacional.

En 1942 la Ley Orgánica de Educación Pública fue reformada y estableció la homologación de los planes y programas de educación primaria. Asimismo, estipuló que la edad para impartir este tipo de educación sería de los seis a los catorce años de edad para todos los niños y niñas que vivieran dentro del territorio mexicano.

Un proyecto educativo distinto que dominó de 1942 a 1970 iba a acompañar a la política de conciliación llevada a cabo por Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). Todo esto favorecido por el contexto internacional marcado por el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio del nuevo orden mundial.

En respuesta al nuevo orden mundial, el gobierno se desligó del radicalismo socialista y, desde el punto de vista ideológico, se adhirió a la doctrina de “unidad nacional”, con un discurso que suele calificarse de conciliador y conservador.¹⁰⁴

Los desafíos de la educación exigían políticas que simultáneamente combatieran el rezago educativo y atendieran los requerimientos de formación de mano de obra cada vez más calificada, derivados de la industrialización en los centros urbanos. A su vez, el nuevo modelo educativo se orientó inicialmente hacia la llamada “pedagogía del amor”,¹⁰⁵ que propició un cambio en la forma de concebir la educación.

La expansión centralizada del sistema de educación primaria favoreció la formación del sindicalismo magisterial mexicano y, en diciembre de 1943, durante el Congreso de Unificación Magisterial, nació el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 38.

¹⁰⁵ La pedagogía del amor, aunque nunca se definió, destacaba la cuestión de la ideología en detrimento de los asuntos prácticos; hacía llamados a la bondad y virtudes implícitas en cada ser humano para acabar con la desigualdad y hacer de México un gran país. Los soportes de ello serían el individuo, la familia y la nación. Véase Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 105.

(SNTE), actor que más tarde se consolidó como uno de los grupos de presión más influyentes en la política nacional, y el cual profundizaremos más adelante.

Siguiendo con la política de conciliación nacional, el presidente Alemán dio continuidad a la campaña de alfabetización e impulsó la educación normal. También multiplicó el número de escuelas, al mismo tiempo apoyó la construcción de la Ciudad Universitaria (UNAM) y la llamada Ciudad Politécnica del IPN en el antiguo casco de Santo Tomás.

Durante la década de los años cincuenta, el país comenzó a enfrentar las consecuencias derivadas de un intenso crecimiento demográfico. Debido a las previsiones estadísticas, las autoridades reconocieron por primera vez la necesidad de planear el sistema educativo.

Crecimiento de la población mexicana

Indicador	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1990	1995
Tasa media anual de crecimiento	1.70	1.75	2.65	3.03	3.35	2.59	2.03	1.54

Fuente: *Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000*, INEGI, 2001, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf, consultado el 24 de septiembre de 2014.

Nota: las tasas de crecimiento se calcularon con el modelo exponencial.

En ese contexto, los indicadores financieros se recuperaron gradualmente en la administración de Ruiz Cortines (1952-1958). La expansión del sistema educativo se aceleró y hubo un aumento significativo en el número de escuelas primarias y de docentes. No obstante, a la par de dicho crecimiento de personal, el control de las autoridades sobre ellos era cada vez más endeble y lo mismo sucedía con el presupuesto, ya que aunque éste era cada vez mayor, la SEP carecía de las facultades para disponer de él y mejorar los servicios educativos.¹⁰⁶

Por su parte, el gobierno de López Mateos (1958-1964) intensificó los esfuerzos para reducir el número de personas analfabetas en el país y apuntalar la enseñanza

¹⁰⁶ Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, p. 55.

secundaria y media superior. Para ello, en el primer año de su mandato se creó la Comisión Nacional para Formular un Plan Destinado a Resolver el Problema de la Educación Primaria en el País. De este esfuerzo surgió el Plan para el Mejoramiento y la Extensión de la Educación Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años (1959-1970), que más tarde fue considerado como el primer esfuerzo de planeación educativa en México.¹⁰⁷

Jaime Torres Bodet pone en marcha el Plan de Once Años, lo que da continuidad a la política educativa de 1958 hasta 1970. Las metas del plan incorporaban a todos los niños de 6 a 14 años; creaban plazas docentes para atenderlos y buscaba lograr una eficiencia terminal de 38% en la primaria para 1970. Entre las acciones relacionadas con el Plan de Once Años, destacan la creación de la Comisión de Libros de Texto Gratuitos, los desayunos escolares, la creación de la Telesecundaria y el fortalecimiento del preescolar. Un gran número de escuelas comenzó a funcionar en doble turno.¹⁰⁸

Al concluir la administración de López Mateos, México preparaba su industrialización a la elaboración de bienes de consumo duraderos y bienes de capital. Simultáneamente, a mediados de los años sesenta el país registró las tasas de crecimiento demográfico más altas en la historia contemporánea. En este contexto, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) continuó el Plan de Once Años, aunque sin demasiados resultados.

Al finalizar su mandato los indicadores seguían por debajo de las expectativas y un gran número de habitantes presentaban rezago educativo. Sus predecesores Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) dieron prioridad al sector educativo y aumentaron los recursos, lo que se vio reflejado en el aumento de escuelas y el crecimiento de la matrícula.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 57.

¹⁰⁸ Secretaría de Educación Pública, Plan de Once Años, disponible en: <http://www.90.sep.gob.mx/index.php/exposiciones/los-trabajos-y-los-dias/plan-once-anos>, consultado el 18 de enero de 2014.

Matrícula por nivel educativo 1925-1970

Años	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria y prepa
1925	1,130 892	11 623	1,090 616	12 435
1926	1, 156 297	11326	1,114 625	10 782
1927	1,349 762	13929	1,306 557	16 568
1928	1,451 392	15 845	1,402 701	16 024
1929	1,257 467	14 987	1,211 533	15 903
1930	1,358 430	17 426	1,299 899	17 392
1931	1, 430 278	22 111	1,365 307	21 757
1932	1,503 768	24 266	1,479 502	N.D
1933	1,510 187	24 123	1,486 064	N.D
1934	1,455 380	36 691	1,418 689	N.D
1940	1,994 603	33 848	1,960 755	N.D
1946	2,787 478	70 060	2,717 418	N.D
1952	3,540 421	127 396	3,262 452	76 021
1958	4,959 539	192 978	4,523 488	154 418
1964	7,839 427	305 443	6,825 858	433 198
1970	11,282 200	400 100	9,248 200	1, 102 200

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP, Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno*, México 1994.

Nota: A partir de 1934 la información es por sexenios.

A partir de 1949 se realizó un ajuste estadístico y la preparatoria considera educación media superior junto con las escuelas vocacionales y las normales.

N.D= No disponible.

En 1973 se publicó una nueva Ley Federal de Educación, la cual sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942. Lo relevante de dicho documento fue que se calificó de “interés social” cualquier tipo de inversión educativa. Asimismo, se encomendó a la SEP la creación de un sistema federal de certificados de estudio a quienes acrediten el saber demostrado.

La década de los años ochenta representó para México y América Latina grandes retos debido a la brusca caída de la inversión educativa, a causa de la crisis económica y la deuda externa. En este sentido, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se formuló un nuevo programa que tenía por objetivo ampliar el acceso a los servicios educativos, poniendo especial énfasis en los grupos desfavorecidos. También se impulsó la educación preescolar y el Programa Nacional de Bibliotecas, y se anunció la descentralización de la educación básica y normal (como retorno al federalismo educativo), aunque la oposición del SNTE la frustró.¹⁰⁹

Como los anteriores sexenios, el de Salinas de Gortari (1988-1994) inició con el país inmerso en una gran crisis económica. El nuevo presidente se propuso consolidar el neoliberalismo y se dieron importantes cambios económicos, entre ellos la firma del TLCAN, la privatización masiva de empresas estatales, incluida la banca y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad.

En este contexto, la educación ocupó un papel relevante, y Salinas emprendió el Programa de Modernización de la Educación (1989-1994), el cual reconoció, entre otros problemas, la cobertura insuficiente la calidad educativa y la concentración administrativa.

La modernización educativa formará hoy a los mexicanos del siglo XXI. Por eso convocamos a una amplia y abierta consulta para la transformación educativa, e incorporaremos a todos para llevarla a cabo. No existe reto insuperable si el pueblo cuenta con una educación de calidad.¹¹⁰

En 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (AMEB). Este acuerdo estableció que los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, indígena, especial y normal pasaban a ser organizados y operados por los

¹⁰⁹ Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, p. 84.

¹¹⁰ Carlos Salinas de Gortari, *Programa para la modernización educativa*, 1989-1994, SEP, México, 1989, pp.3-4.

estados. No obstante, la SEP se reservó la facultad de crear planes y programas de estudio, dejando a las entidades federativas con un margen de acción bastante reducido.

Un año después, mediante la cuarta reforma al artículo tercero constitucional, se reconoció el carácter obligatorio a la enseñanza secundaria. Además, se reconoció el papel que desempeña el profesor en el proceso educativo otorgándoles estímulos económicos, aglutinados en lo que se conoció como Programa Nacional de Carrera Magisterial.

Ernesto Zedillo (1994-2000), predecesor de Salinas de Gortari, continuó con la política modernizadora. Los desafíos eran enormes, ya que un gran número de mexicanos continuaban en situación de rezago educativo, aunado a la reducción de presupuesto federal consecuencia de la crisis de 1994-1995. En este contexto, la educación ocupó un lugar secundario porque lo esencial del régimen estaba en las bases económicas y en las relaciones internacionales, para atender los créditos que abogaban prácticamente la economía nacional.¹¹¹

Las elecciones del 2000 trajeron grandes cambios para México no sólo en materia política, debido a la alternancia partidista, sino en el ámbito educativo, ya que pese a la expansión y cobertura de los servicios educativos a lo largo del siglo XX, siempre existió la inconformidad respecto a la calidad en la educación. Durante su sexenio (2000-2006), Vicente Fox aprovechó el escenario político para anunciar que la educación sería la columna vertebral de su gobierno. Sin embargo proyectos atractivos como Enciclomedia, el Programa Nacional de Becas (PRONABES) o la idea de aumentar el gasto educativo no funcionaron de forma efectiva.

El Programa Nacional de Educación (PNE) fue otra de las acciones emprendidas durante su sexenio. Dicho programa tenía tres objetivos principales: avanzar hacia el aumento de la cobertura con equidad, proporcionar educación de calidad e impulsar el federalismo educativo.

Con miras a alcanzar mayor cobertura con equidad, en la educación se reforzaron los programas compensatorios para atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad e igualar las oportunidades educativas. En este sentido, para el año 2002 se hizo una reforma al artículo tercero constitucional que estableció la obligatoriedad de la educación

¹¹¹ Véase José Manuel Villalpando Nava, *Historia de la educación en México*, Porrúa, México, 2012, p. 580.

preescolar para los niños de cinco, cuatro y tres años, convirtiéndose en una etapa más de la educación básica obligatoria.¹¹²

Fox estaba convencido de que la educación necesitaba ser evaluada constantemente para poderla mejorar. De esta forma, en 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que es el encargado de diseñar, aplicar y difundir la prueba EXCALE (Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo) desde el 2005. Un año más tarde, la SEP, a través de su Dirección General de Evaluación Educativa, se hizo cargo del diseño y aplicación de la prueba Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).

Por su parte, el mismo INEE fue el responsable de organizar y llevar a cabo la prueba internacional PISA, creada por la OCDE y aplicada cada tres años en varios países con el fin de determinar la valoración internacional de los alumnos.

Con dichas pruebas de medición y evaluación, Fox marcó la pauta para iniciar el debate a nivel nacional e internacional de cómo se encuentra la educación en nuestro país. A diferencia de las administraciones anteriores, que habían mantenido en secreto los resultados, el gobierno panista decidió abrirla al escrutinio público.

Con todos estos instrumentos se fortaleció la capacidad para conocer algunos aspectos del estado de la educación en el país y surgió una nueva cultura que da preeminencia, con los resultados de las evaluaciones, a las prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Así, la evaluación “penetra” en todos los ámbitos institucionales y ejerce presión aun en los actores que la promueven.¹¹³

Los resultados de la prueba PISA de 2000 y 2003 ya habían sido publicados cuando el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) formuló el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación (2007-2012). Ambos lograron resultados limitados y no lograron responder a las necesidades del país.

Fue también durante el mandato de Calderón que se llevó a cabo la firma de la Alianza por la Calidad Educativa (ACE) entre el gobierno federal y el SNTE. La ACE se estructuró en cinco grandes ejes, siendo la profesionalización de los docentes, el más

¹¹² Véase Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, p. 103.

¹¹³ Observatorio Ciudadano de la Educación, 2012, citado en Rodolfo Tuirán y Susana Quintanilla, *op. cit.*, p. 105.

publicitado y controvertido, ya que atentaba contra los intereses de muchos líderes sindicales.

En 2009 se inició la reforma curricular de la educación básica y se generalizó en todos los niveles en el ciclo escolar 2011-2012. Dicha reforma se sustenta en una educación basada en el desarrollo de competencias, precepto que va en consonancia con lo planteado por la OCDE.

Como vimos, la educación básica en México ha experimentado cambios curriculares, normativos y estructurales importantes. A partir del Programa para la Modernización Educativa, se sentaron las bases de una reestructuración profunda del sistema educativo en su conjunto y de la educación básica en particular, lo cual colocó en el centro el tema de la calidad de la educación.

Los retos y las estrategias que se desprendieron de este programa condujeron a la descentralización del sistema y las recomendaciones internacionales sirvieron como referentes fundamentales en las nuevas orientaciones que los modelos educativos habrían de considerar. Asimismo, la aplicación de la prueba del PISA marcó un parteaguas para la evaluación del sistema educativo mexicano, ya que por primera vez se cuestionó el desempeño de cada uno de los actores involucrados y los alcances de México como economía mundial.

3.2 Características de la prueba del PISA

Como ya se mencionó, la OCDE lleva a cabo investigaciones para que los gobiernos puedan trabajar en conjunto y buscar soluciones a los problemas comunes. A partir del análisis de los datos arrojados en cada una de las áreas, fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

Un claro ejemplo de ello es la recopilación de información obtenida con los resultados educativos a través de la prueba trianual del PISA. Ésta evalúa los logros de los estudiantes de 15 años en diferentes áreas de competencia, junto con un creciente rango de información relacionada sobre sus antecedentes, no sólo de países miembros, sino de algunos que no forman parte de la OCDE.

El PISA corresponde a las siglas del programa en inglés: *Programme for International Student Assessment*, que significa Programa para la Evaluación Internacional

de los Estudiantes. Se trata de un proyecto cuya finalidad es evaluar la formación de los alumnos cuando éstos llegan a la etapa final de la educación obligatoria, puesto que dicho sector está a punto de iniciar otro tipo de preparación académica o, en su defecto, integrarse a la vida laboral y contribuir con la economía nacional.

Con el fin de garantizar que los resultados del desempeño educativo sean comparables, PISA evalúa poblaciones semejantes. Dado que existen diferencias en cuanto a la naturaleza y duración de la educación, ya que la edad de ingreso a la escolaridad formal y la estructura del sistema educativo no son equiparables a nivel internacional, se decidió optar por definir la población objetivo con referencia a una edad determinada. De esta manera, PISA incluye a los estudiantes de entre 15 años tres meses y 16 años dos meses al momento de la evaluación, sin importar el grado o tipo de institución que estén cursando.

En México, por ejemplo, se eligen a partir del nivel secundario y quedan excluidos aquellos estudiantes de 15 años que aún se encuentran en algún grado de la primaria, además de quienes no asisten a la escuela. Asimismo, se utilizan muestras representativas que oscilan entre 4 mil 500 y 10 mil estudiantes de un mínimo de 150 escuelas por cada país, de manera que es posible realizar inferencias para el país en su conjunto, no así para regiones o estados. No obstante, se permite que algún país solicite una sobremuestra con el propósito de disponer de una mayor representatividad con respecto a cierto estrato de la población.¹¹⁴

El examen abarca áreas o dominios que tradicionalmente se han considerado clave para el aprendizaje en todos los sistemas educativos, pero el rasgo característico de PISA es que la evaluación no es curricular, sino basada en competencias. Esto significa que las habilidades y conocimientos no se definen en términos de los programas educativos oficiales de los países participantes o de un currículo común acordado a nivel internacional, sino en términos de las destrezas y conocimientos importantes o necesarios para responder a situaciones reales que se plantean en la vida y las cuales se encontrarán en la vida adulta.¹¹⁵

El estudio PISA se basa en dos conceptos clave: alfabetización (*literacy*) y competencia. El concepto de alfabetización sobrepasa el uso habitualmente en el sentido de

¹¹⁴ INEE, *PISA para docentes. La evaluación como oportunidad de aprendizaje*, INEE, México, 2005, p. 15.

¹¹⁵ *Idem*.

saber leer y escribir para referirse de manera más amplia a un tipo de formación que dota a los estudiantes de un bagaje intelectual suficiente para afrontar los retos de la vida real y de la edad adulta. La alfabetización, entonces, abarca conocimientos y habilidades necesarias para una participación social plena. En diferentes países se ha traducido el término de *literacy* como cultura, formación, alfabetización, aptitudes, etc. En México se acepta como alfabetización, pero con la extensión de su significado habitual.¹¹⁶

Por su parte, al referirse al concepto de competencia, se está haciendo alusión a un sistema de acción complejo que abarca las habilidades intelectuales, las actitudes y otros elementos no cognitivos, como motivación, valores y emociones que son adquiridos y desarrollados por los individuos a lo largo de su vida y son indispensables para participar eficazmente en diferentes contextos sociales. Es decir, la competencia apunta a la capacidad para poner en práctica de manera integrada habilidades, conocimientos y actitudes para enfrentar y resolver problemas y situaciones. Además, es importante considerar que la adquisición de competencias es un proceso que dura toda la vida, y no sólo se obtiene a través de la escuela o el aprendizaje formal, sino mediante la interacción con los demás.¹¹⁷

El carácter cíclico y constante de la prueba permite a los países monitorear su sistema educativo. La evaluación se repite cada tres años y en cada ciclo se evalúan las tres áreas o dominios, Lectura, Matemáticas y Ciencias, pero se enfatiza uno de ellos en cada aplicación. Adicionalmente PISA recaba información sobre factores contextuales del estudiante y de la escuela que incluyen características de éste y su familia, hábitos de estudio y condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje escolar, mientras que los factores contextuales de la escuela abarcan datos sobre los recursos y características de ésta, profesorado, ambiente escolar y prácticas pedagógicas.

Cada examen presenta una serie de preguntas directas con una única respuesta correcta, aunque hay preguntas que admiten frases breves por respuesta o que ofrecen opciones múltiples para que el alumno elija alguna o algunas de ellas. Asimismo, existen preguntas que requieren que los estudiantes elaboren sus propias respuestas, las cuales son más difíciles de calificar debido a que no necesariamente son correctas o incorrectas y hay una valoración subjetiva.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 16.

En todos los casos, los reactivos no se presentan de forma aislada, sino se acompañan de un estímulo introductorio que bien puede ser un texto, una gráfica, un diagrama, un mapa, etcétera. Es así que, para responderlos, el estudiante debe leer y comprender el estímulo introductorio para poder resolver cada tarea solicitada en el reactivo.¹¹⁸

Para poder medir las competencias, la prueba abarca muchos más reactivos de los que un estudiante llega a contestar. La medición completa incluye, en promedio, 180 reactivos, aunque esta cantidad varía dependiendo del ciclo. Es claro que un estudiante no puede dar respuesta a todos los reactivos de la prueba en un tiempo de dos horas. Por lo tanto, el total de reactivos se organiza en grupos, y éstos se distribuyen en las diferentes versiones de cuadernillos; y cada uno de ellos tiene cuatro grupos distintos de reactivos. Un estudiante responde una versión del cuadernillo que le fue repartido de forma aleatoria y que cuenta con alrededor de 60 reactivos de las tres áreas.

No todos los estudiantes tienen el mismo tipo de examen y cada estudiante cuenta con dos horas para responderlo. No requieren otra cosa más que papel y lápiz y, además de dicha prueba, los jóvenes deben responder un cuestionario en el que se les hacen preguntas sobre su entorno familiar y su situación social.¹¹⁹ Así la duración total para responder el cuadernillo y el cuestionario es de dos horas y media (dos horas para la prueba y de 20 a 30 minutos para contestar el cuestionario), incluyendo descansos. Los directores escolares contestan en aproximadamente veinte minutos el cuestionario diseñado para ellos.

PISA es un programa diseñado específicamente para incidir en la política educativa (*policy-oriented*) y aportar sistemáticamente datos, informes, análisis y reportes dirigidos a la sociedad en general y a quienes toman las decisiones respecto a los asuntos más relevantes en política educativa.

Para cada aplicación del PISA, la OCDE contrata por concurso a un organismo especializado en evaluación para que coordine el diseño y la implementación del proyecto. Del 2000 al 2006 estuvo a cargo de un consorcio internacional encabezado por un

¹¹⁸ INEE, Proyecto PISA, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/pisa/que-es-pisa>, consultado el 3 de marzo de 2014.

¹¹⁹ Véase OCDE, *El Programa PISA de la OCDE. ¿Qué es y para qué sirve?*, op. cit., p. 34.

organismo de Australia llamado *Australian Council for Educational Research* (ACER).¹²⁰ En 2009 la OCDE reorganizó los trabajos del proyecto y mantuvo a ACER como el responsable de su manejo, control y coordinación.

Los otros socios del consorcio son el Instituto Nacional Holandés para la Medición Educativa (CITO), el Instituto Nacional Japonés para la Investigación Educativa (NIER), así como el Servicio de Examinación Educativa (ETS) y la empresa WESTAT, ambos de Estados Unidos.

Por su parte, coordinado por el consorcio internacional, el responsable en México es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo descentralizado creado en 2002 para encargarse de evaluaciones nacionales, independientes de las realizadas por la SEP, e internacionales. Dentro del INEE, es la Dirección de Proyectos Internacionales y Especiales (DPIE) la que se encarga de coordinar la implementación del proyecto en todas sus fases, y se compromete a asegurar que se cumplan los procedimientos y estándares técnicos definidos por el consorcio para que la implementación sea de alta calidad. También participa en el desarrollo y validación de los instrumentos de medición, contribuye en la verificación y revisión de los resultados, así como en el análisis e integración de reportes, entre ellos el nacional.¹²¹

Los resultados de los países son procesados por el consorcio de PISA, a fin de publicar el reporte internacional, que es dado a conocer un año después de la aplicación definitiva. Puede accederse a él en la página oficial de la OCDE. Cada país es responsable de integrar su propio reporte, una vez que dicho consorcio entregue los datos a cada país. Los reportes nacionales se deben dar a conocer cuando el consorcio publica el internacional.

La selección de la muestra de escuelas es responsabilidad del consorcio de PISA, no es atribución de los países participantes. En el caso específico de México, el INEE envía el listado de todas las escuelas secundarias y de educación media superior del país y el consorcio selecciona la muestra de escuelas. Cuando ésta es recibida en México, se solicita a las áreas de evaluación de cada entidad federativa que integren la lista de todos los

¹²⁰ El Consejo Australiano para la Investigación Educativa (ACER), creado en 1930, es una organización de investigación académica independiente con sede en Camberwell, Victoria y con oficinas en Sidney, Brisbane, Perth, Adelaide, Dubai e India. ACER ofrece herramientas de aprendizaje para los estudiantes, desarrolla y gestiona una amplia gama de servicios de análisis y de evaluación para la comunidad educativa de Australia, y lleva a cabo investigaciones y análisis en el sector educativo. Véase <http://www.acer.edu.au/ozpisa/what-is-pisa/>, consultado el 27 de febrero de 2014 (traducción libre).

¹²¹ Véase INEE, *Proyecto PISA, op. cit.*

estudiantes de 15 años de cada escuela de la muestra. Con base en esta lista, se selecciona aleatoriamente a los estudiantes que participarán en la evaluación.¹²²

A partir del listado nacional de escuelas secundarias y de educación media superior, la muestra elegida por el consorcio contiene más escuelas que las que se necesitan, en previsión de los casos en donde no sea posible realizar la aplicación.

Del total de estudiantes de 15 años de las listas que envían las escuelas de la muestra, sólo se seleccionan al azar a 35 alumnos de cada escuela, por lo cual algunos presentan la prueba, y otros no. Es importante resaltar el papel que juega el consorcio, ya que él es el encargado de elegir a las escuelas de todos los países participantes.¹²³

No obstante, PISA es un proyecto de colaboración internacional que reúne expertos de los países participantes y es monitoreado permanentemente por los gobiernos respectivos. Los órganos creados para su funcionamiento y operación son:

- El Consejo de Países Participantes (BPC, por sus siglas en inglés). En este órgano, cada país está representado; su misión es determinar, en el contexto de los objetivos de la OCDE, las prioridades de PISA y supervisar permanentemente el programa.
- Los expertos de los países participantes colaboran en grupos de trabajo denominados Grupos de Expertos de PISA (FEG, por sus siglas en inglés), con lo que se asegura que los instrumentos son internacionalmente válidos y que toman en cuenta los contextos culturales y educativos de los países participantes. Los grupos de expertos son los siguientes:
 - Grupo Funcional de Expertos en Matemáticas;
 - Grupo Funcional de Expertos en Lectura; y
 - Grupo Funcional de Expertos en Ciencias.

Además, existe un grupo dedicado especialmente a los aspectos técnicos de la prueba:

- Grupo de Asesoría Técnica.

A nivel nacional (local), el proyecto PISA está a cargo de los Administradores Nacionales del Proyecto (NPM, por sus siglas en inglés). Los NPM aseguran que la

¹²² *Idem.*

¹²³ INEE, *El Proyecto PISA: su aplicación en México*, 2003 disponible en http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Cuadernos_investigacion/nueve/Partes/pisa01.pdf, consultado el 8 de marzo de 2014.

implementación del proyecto sea de alta calidad y verifican y evalúan los resultados, análisis, reportes y publicaciones.

La responsabilidad general de manejo del programa por parte de la OCDE está a cargo del Secretariado de la OCDE, que actúa como secretario del Consejo de Países Participantes, construye los consensos entre países y sirve como interlocutor entre el Consejo de Países Participantes y el Consorcio Internacional PISA encargado de la implementación del proyecto. El Secretariado de la OCDE también produce los indicadores y análisis, y prepara los reportes internacionales y las publicaciones en cooperación con el Consorcio PISA y en estrecha consulta con los países miembros.¹²⁴

3.3 Evaluación de los resultados obtenidos en la prueba del PISA durante 12 años de su aplicación

El primer estudio del PISA se llevó a cabo en el año 2000 en 32 países, incluidos 28 miembros de la OCDE, evaluando a más de 250,000 estudiantes, que representaron alrededor de 17 millones de jóvenes de 15 años inscritos en las escuelas de los 32 países participantes.¹²⁵ México formó parte de dicho proyecto desde su primera aplicación y, a partir de expuestos sus resultados, el proyecto ha influido en la elaboración de investigaciones, reportes e incluso marcó precedentes para la implementación de evaluaciones nacionales, tales como la ENLACE y EXCALE.¹²⁶

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ OCDE, *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa para la Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*, Aula XXI Santillana, 352 pp., disponible en <http://www.oecd.org/pisa/39817007.pdf>, consultada el 28 de marzo de 2014.

¹²⁶ Durante el ciclo 2005-2006 se realizó por primera vez la prueba ENLACE. Desde ese ciclo se realiza cada año durante la Semana Nacional de Evaluación, con la finalidad de evaluar el logro académico de todos los alumnos de 3° a 6° de primaria y todos los grados de secundaria, para las materias base de Español, Matemáticas y otro campo de conocimiento (aplicado desde 2008 la cual es variable cada año), esta prueba está basada en los planes y programas de estudios aprobados por la SEP y vigentes. Por su parte, los EXCALE son pruebas de aprendizaje de gran escala que miden el logro escolar de los estudiantes de educación básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales. Son criteriosales, porque se diseñan para evaluar el dominio que tienen los estudiantes de una disciplina en particular y su interés central es conocer el nivel de logro que alcanzan los estudiantes como resultado de su escolarización formal. Están alineados al currículo porque su propósito es evaluar los aprendizajes pretendidos en los planes y programas de estudio nacionales. Y, son matriciales porque los reactivos que conforman la prueba, se agrupan en bloques para ser distribuidos entre los alumnos; no todos contestan las mismas preguntas, pero con las repuestas de todos se obtienen resultados del examen en su conjunto.

Como se ha reiterado, en cada edición la prueba PISA se concentra en una de las tres áreas evaluadas. En el año 2000 el énfasis estuvo en el área de Lectura, en el 2003 en la competencia matemática y en el 2006 la prueba se centró en las Ciencias. Esto nos arroja información importante, ya que al rotarse año con año el foco de análisis, el comparativo no será lo suficientemente confiable entre un periodo y otro, debido a que los reactivos disminuyen y el porcentaje mayor se transfiere a un área diferente a la del año anterior.

Por ejemplo, PISA 2012 fue el quinto ciclo de evaluación y estuvo centrado nuevamente en Matemáticas como área principal. Por esta razón, es posible realizar un comparativo confiable con los resultados de 2003, en los que también se midió de manera amplia esta área. Este comparativo permitiría identificar los cambios que hubieran ocurrido en nueve años en el sistema educativo en cuanto a la competencia matemática, así como mirar en perspectiva los resultados y revisar las tendencias. No obstante, si se desea contrastar con los ciclos intermedios (2006 y 2009), en los que Matemáticas no fue el área principal de evaluación, la comparación carece de confiabilidad.

Es por ello que, para efectos de la presente investigación, no se hará un análisis exhaustivo comparando los avances y/o retrocesos en los resultados de la prueba año con año. Sin embargo, se mostrará un esbozo general de la situación del sistema educativo mexicano con base en los resultados finales obtenidos de los reportes oficiales publicados por la OCDE, el INEE y la SEP.

De igual manera, omitiremos la comparación, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, es decir, entre los estados que componen a la República Mexicana, ya que el objetivo no es contrastar los resultados, sino hacer una autoevaluación y ubicar los aciertos y desaciertos que tiene para México el participar en dicho proyecto.

Es bien sabido que existen países que obtienen mejores resultados en la prueba PISA, lo cual nos ayuda a ubicarnos dentro del contexto internacional y conocer algunas de nuestras debilidades. De igual manera, el examen nos permite utilizar dicha información y contrastarla con la de otros países con el objetivo de encontrar elementos en común para generar nuevas formas de asociación y complementariedad entre los diferentes actores involucrados. Toda vez que el intercambio de ideas se genere en un ambiente de paridad, donde los implicados muestren similitudes en sus objetivos e intereses nacionales.

Por ello, es necesario evaluar en primera instancia los resultados de México después del quinto periodo de aplicación del PISA, sin caer en la comparación, puesto que de acuerdo a los objetivos de dicho proyecto no se trata de decir qué política pública es correcta o incorrecta, sino más bien que cada gobierno piense y replantee sus propios sistemas educativos con base en la información obtenida con la prueba.

En este sentido, los reportes publicados a lo largo de estos 12 años nos permitirán tener una perspectiva general del lugar que ocupa México, pero sobre todo saber si después de la aplicación de la prueba ha habido avances considerables y de ser así, qué beneficios se han obtenido con la participación de México en la OCDE, especialmente en el ámbito educativo.

El 4 de diciembre de 2001 se dieron a conocer los primeros resultados de PISA. Estos resultados mostraron que los estudiantes mexicanos estaban muy lejos de alcanzar el nivel educativo del mundo considerado desarrollado por aquel organismo y que una proporción considerable no había logrado el mínimo de comprensión de lectura esperado.

Las calificaciones globales mostraron que los países en los primeros lugares (Finlandia, 546 puntos; Canadá, 534; Holanda, 532; Nueva Zelanda, 529; y Australia, 528) no se separaron demasiado de la media. En cambio, los últimos lugares (México, 422 puntos; y Brasil, 396) estuvieron lejos del promedio general. En todas las calificaciones México quedó en el penúltimo lugar: en Matemáticas obtuvo 387 y en Ciencias quedó con 422 puntos.¹²⁷

¹²⁷ S/a, “La evaluación educativa de la OCDE” en *La jornada en línea*, 14 de diciembre de 2001, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/14/058n1soc.html>, consultado el 5 de abril de 2014.

Los primeros y los últimos lugares en PISA 2000

<i>Lectura</i>		<i>Matemáticas</i>		<i>Ciencias</i>	
País	Puntos	País	Puntos	País	Puntos
1. Finlandia	546	1. Hong-Kong-China	560	1. Corea	552
2. Canadá	534	2. Japón	557	2. Japón	550
3. Nueva Zelanda	529	3. Corea	574	3. Hong-Kong-China	541
4. Australia	528	4. Nueva Zelanda	537	4. Finlandia	538
5. Irlanda	527	5. Finlandia	536	5. Gran Bretaña	532
34. México	422	34. Argentina	388	34. México	422
35. Argentina	418	35. México	387	35. Chile	415
36. Chile	410	36. Chile	384	36. Macedonia	401
37. Brasil	396	37. Albania	381	37. Argentina	396
38. Macedonia	373	38. Macedonia	381	38. Indonesia	393
39. Indonesia	371	39. Indonesia	367	39. Albania	376
40. Albania	349	40. Brasil	334	40. Brasil	375
41. Perú	327	41. Perú	292	41. Perú	333

Fuente: OCDE, *Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto PISA 2000* (2003).

Si bien el objetivo no es hacer comparaciones frente a los países con puntajes más altos, la tabla anterior nos muestra el escenario de aquella primera prueba, donde México se situó por debajo de la media de los países miembros, la mayoría europeos y asiáticos, que destinan altos presupuestos al sector educativo, mientras que comparado con países de la región de América Latina obtuvo resultados superiores.

Tres años después se llevó a cabo la segunda aplicación de la prueba PISA, y México quedó en el lugar 34 entre los 41 países que participaron. Ese año se incorporaron más países asociados a la OCDE, lo que hizo que los estudiantes mexicanos abandonaron el penúltimo lugar en el que se encontraban.

Los resultados refirieron que mientras los países mejor colocados, entre los que se encuentran Hong Kong, China, Corea, Japón, Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda, obtuvieron hasta 560 puntos en las evaluaciones, México logró como nivel máximo 420.¹²⁸

¹²⁸ Claudia Herrera Beltrán, “OCDE: el rendimiento escolar en México, sin mejoría en dos años” en *La jornada en línea*, 1° julio de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/01/046n1soc.php?origen=index.html&fly=1>, consultado el 5 de abril de 2014.

La conclusión que se puede obtener de esta segunda versión del PISA es que el problema del bajo desempeño escolar no es exclusivo de nuestro país, sino de toda América Latina, pues los países de esa región se ubicaron entre los últimos ocho del listado de 41 participantes. Asimismo, el estudio reconoce que la desigualdad social y los bajos presupuestos educativos inciden en los resultados negativos.

En lo que respecta a México, en la Comprensión de lectura obtuvo 422 puntos, muy por debajo del promedio de 500 puntos que determinó la OCDE y de los 546 que alcanzó el país más alto. En la prueba de Matemáticas consiguió 387 puntos, mostrando un notable rezago frente al promedio de 500 puntos. Y por último, en Ciencias, los mexicanos obtuvieron 422 puntos respecto al promedio de 500 puntos de la OCDE.¹²⁹

Resultados de México en la prueba PISA 2003

<i>Competencia</i>	<i>Puntaje obtenido</i>
Lectura	422
Matemáticas	387
Ciencias	422

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2003 en México, con base en los datos de PISA 2003.

Para los 32 países que participaron en la evaluación, incluido México, los resultados son los mismos del 2000, sólo que fueron comparados con los de los nuevos participantes y eso los colocó en nuevos lugares.

El año 2006 fue el tercer periodo de aplicación de la prueba PISA. En aquella edición, Ciencias fue la competencia en la que se hizo énfasis, y la media de desempeño de México fue de 410 puntos, al igual que en Lectura, por lo que en ambas se ubicó en el nivel 2, mientras que en Matemáticas la media fue de 406 puntos, equivalente al nivel uno.

¹²⁹ *Idem.*

Resultados de México en la prueba PISA 2006

<i>Competencia</i>	<i>Puntaje obtenido</i>
Lectura	410
Matemáticas	406
Ciencias	410

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México, con base en los datos de PISA 2006.

Una vez más, estar dentro de las escalas más bajas colocó a nuestro país en los últimos lugares de aprovechamiento. Por ejemplo, los resultados arrojaron que la mitad de los jóvenes mexicanos se ubicaron en los niveles cero y uno, los más bajos del rendimiento escolar en las habilidades científicas, matemáticas y de lectura, lo que significa que están poco calificados para pasar a estudios superiores y resolver problemas elementales para la vida cotidiana.¹³⁰ Así, México se distinguió por ocupar el último lugar de las 30 naciones integrantes de la OCDE en las tres competencias de la prueba.

Ante los malos resultados que obtuvo México en esta edición de PISA, la SEP anunció 11 acciones prioritarias, que contemplaban como eje central una revisión del pacto de federalización de la enseñanza. Dicha propuesta fue avalada por SNTE, encabezado por Elba Esther Gordillo Morales.

Por su parte, el subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez, señaló que las principales metas en educación básica serían el impulso a una reforma de planes y programas para fortalecer la autonomía académica y escolar, la aplicación de una política transversal en el uso de las nuevas tecnologías de la información, la creación de un sistema nacional de actualización y profesionalización docente vinculado al Sistema Nacional de Evaluación, así como el reforzamiento de la infraestructura en telesecundarias y enseñanza indígena.¹³¹

¹³⁰ Véase Karina Avilés, “Reprueba México examen de la OCDE sobre rendimiento escolar” en *La jornada en línea*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=044n1soc>, consultado el 8 de abril de 2014.

¹³¹ Véase Laura Poy Solano, “Anuncia la SEP once acciones para revertir ‘pobres’ resultados en prueba de la OCDE” en *La jornada en línea*, 5 diciembre de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>, consultado el 8 de abril de 2014.

Lo anterior refleja que las metas planteadas por el gobierno mexicano van en consonancia con las recomendaciones de la OCDE, tanto por la aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como por los contenidos curriculares propuestos por dicha organización.

Para la prueba del 2009 y con base en los datos del INEE, México ocupó el lugar 48 entre los 66 países de la OCDE en comprensión y análisis de lectura, lo que revela que el 81 por ciento de los estudiantes de secundaria en nuestro país tienen competencia mínima e insuficiente para realizar actividades cognitivas complejas, mientras el 63 por ciento de los alumnos de educación media superior se ubican en ese mismo nivel.¹³²

Si se comparan los resultados del 2000 y los del 2009, ambos enfocados en el área de Lectura, puede observarse un retroceso, ya que mientras en la primera aplicación un 63 por ciento presentaba deficiencias, para el 2009 la cifra aumentó a un 70 por ciento de los estudiantes.¹³³

En cuanto a los resultados internacionales, el informe señala que de los 65 países participantes en la prueba, 45 estuvieron por arriba de la media de desempeño de nuestro país, lo que colocó a México muy por debajo de las metas planteadas.

No obstante, el reporte hecho por la OCDE explica que la mayor parte de los países con resultados comparables para PISA 2000 y 2009 no tuvieron avances significativos en ese periodo, lo cual demuestra que no es sencillo conseguir cambios importantes ni siquiera en una década y que para modificar dicha situación hace falta cambiar algunas de las prácticas escolares arraigadas y patrones culturales que prevalecen en las sociedades, pues no basta con aumentar la cantidad de recursos financieros que se dedican a la educación.¹³⁴

Por otra parte, los resultados de la última aplicación de PISA 2012 no parecen ser más esperanzadores, ya que concluyen que a México le tomará más de 25 años alcanzar el nivel promedio de los 34 países de la OCDE en Matemáticas y más de 65 años en Lectura, pues actualmente un estudiante mexicano con el más alto rendimiento apenas logra obtener

¹³² INEE, *México en la OCDE*, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/estudiointernacionales/74-publicaciones/estudios-internacionales-capitulos/496-mexico-en-pisa-2009>, consultado el 2 de abril de 2014.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Véase Judith García, “México, reprobado en comprensión de lectura” en *El sol de México*, 18 de febrero de 2011, disponible en <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1970842.htm>, consultado el 2 de abril de 2014.

el mismo puntaje que un alumno promedio en Japón, ubicado entre los 10 países con mejores resultados.¹³⁵

Y aunque, como se mencionó, el objetivo no es comparar a nuestro país con otros, mucho menos si éste es considerado como un país altamente desarrollado, los resultados arrojaron que 55 por ciento de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencia básico en Matemáticas, lo mismo ocurre con 41 por ciento en Lectura y 47 por ciento en Ciencias, lo que implica un retroceso en comparación con los resultados de 2009.

La siguiente tabla, muestra los resultados de las dos últimas aplicaciones de la prueba PISA, la de 2009 enfocada en Lectura y la de 2012 que puso énfasis en las Matemáticas.

Resultados de México en la prueba PISA 2009 y 2012

	<i>Matemáticas</i>	<i>Lectura</i>	<i>Ciencias</i>
Promedio OCDE	494	496	501
México 2012	413	424	415
Promedio OCDE	496	493	501
México 2009	419	425	416

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2009 y 2012 en México, con base en los datos de PISA.

De esta manera, en la última edición del PISA, México se ubicó en último lugar entre los países de la OCDE y en el sitio 53 de entre los 65 países que participan en la prueba. Su puntaje en Matemáticas fue de 413 puntos, cuando el promedio de la OCDE fue de 494. Apenas 0.6 por ciento de los alumnos logró colocarse en los niveles 5 y 6, que significa que tienen potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva.¹³⁶

¹³⁵ Véase Tania L. Montalvo, “México, el peor de la OCDE en educación”, 3 diciembre de 2013 en *Animal político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/12/mexico-el-peor-de-la-ocde-en-matematicas-lectura-y-ciencias/#axzz2yLOx59db>, consultado el 6 de abril de 2014.

¹³⁶ Gustavo Flores Vázquez y María Antonieta Díaz Gutiérrez, *México en PISA 2012*, INEE, México, 2013, 126 pp.

En Lectura, menos del 0.5 por ciento alcanzó el nivel más alto, lo mismo que en Ciencias, por lo que en los tres campos se registra una diferencia de dos años de escolaridad en comparación con el promedio de los países de la OCDE.¹³⁷

Resultados de México en las cinco ediciones de la prueba PISA

<i>Competencias</i>	<i>PISA 2000</i>	<i>PISA 2003</i>	<i>PISA 2006</i>	<i>PISA 2009</i>	<i>PISA 2012</i>
Lectura	422	400	410	425	424
Matemáticas	387	385	406	419	413
Ciencias	422	405	410	416	415

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2003, 2006, 2009 y 2012 en México.

Estos últimos resultados fueron el antecedente a la promulgación de la Reforma Educativa presentada por el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, dentro del marco de los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto por México, aprobado por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año.

En la presentación de los resultados de la prueba PISA, el Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, hizo alusión a la imperiosa necesidad de reformar el sistema educativo mexicano. Por su parte, Gabriela Ramos, Jefa del gabinete de la OCDE, dijo que PISA actuaría como una hoja de ruta, en la cual se destacaría la urgencia de incluir el tema educativo en la agenda gubernamental para mejorar la educación y los resultados en la prueba.¹³⁸

Como pudo observarse a lo largo de los cinco periodos de aplicación de la prueba PISA, los resultados obtenidos por nuestro país no han presentado cambios sustanciales en

¹³⁷ Véase OCDE, *PISA*, disponible en <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>, consultado el 6 de abril de 2014.

¹³⁸ CNN México, “La SEP alista cambios a los modelos educativos tras resultado en exámenes”, martes 3 de diciembre de 2013, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/la-sep-alista-cambios-a-los-modelos-educativos-tras-resultado-en-examenes>, consultado el 6 de abril de 2014.

ninguna de las tres áreas. Si bien, existe alguna mejoría entre un periodo y otro, lo cierto es que nunca se alcanza la meta propuesta por el gobierno federal. Además, como ya se mencionó, no puede hacerse un análisis exhaustivo de cada área, pues en cada edición se rota el foco de interés.

Los resultados por sí solos no parecen tener gran impacto en el sistema educativo mexicano ni en la planeación de las políticas públicas en materia educativa, ya que no se han llevado a cabo acciones importantes para obtener mejores lugares en la prueba, ni tampoco se ha hecho un estudio a fondo para conocer cuáles son las causas de dichos resultados.

Los esfuerzos nacionales han estado enfocados en resaltar los desaciertos del sistema educativo, especialmente en lo referente al desempeño de los profesores. No obstante, se ha confundido el término evaluación con el de medición y no se ha entendido que el proceso educativo es un conglomerado de diversos elementos que convergen y que no pueden evaluarse individualmente.

Las pruebas estandarizadas han traído al debate opiniones a favor y en contra de su uso y aplicación. Por ello, en el siguiente apartado se analizarán los elementos tanto positivos como negativos de este tipo de pruebas para tratar de demostrar que la prueba PISA sólo puede servir de referente en la evaluación del sistema educativo mexicano, más no puede tomarse como directriz en la planeación de políticas educativas, ya que no es totalmente aplicable a la realidad nacional ni soluciona los problemas estructurales de México.

3.4 Las pruebas internacionales y la consecución de los objetivos de México en materia educativa: el caso de la prueba del PISA

Actualmente, el mundo es consciente de la necesidad de mejorar la calidad de los sistemas educativos, que ya no sólo se basan en criterios de costo y cobertura. La dinámica internacional exige que los países estén actualizándose día con día y estén preparados científicamente y tecnológicamente para responder con mayor eficacia a los retos que plantea la globalización. Es por ello que en los últimos años se ha llegado a un consenso en distintos

ámbitos, académico, político y social, de que el tema de la calidad constituye el eje central de la educación.

En el plano educativo, las tendencias de la economía del siglo XXI, aunadas a la globalización y a la llamada economía del conocimiento, han dado lugar, entre otras cosas, a una creciente importancia de las evaluaciones del aprendizaje de los alumnos, en la mayor parte de los países.

Si bien evaluar la educación no es algo nuevo, en años recientes ha experimentado un notable desarrollo no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo. Las evaluaciones estandarizadas en las que México ha participado, han servido como estímulo para impulsar su práctica y para posicionar el tema de la evaluación educativa en el centro de la discusión.

A partir de los últimos cincuenta años, se ha desarrollado una serie de pruebas basadas en la teoría del test para ser aplicadas a un número grande de sujetos. Técnicamente se les denomina a gran escala, sin embargo, por la evolución y cantidad de sujetos que son objeto de su aplicación también pueden denominarse masivas. Este tipo de exámenes se puede considerar un fenómeno relativamente reciente en el campo evaluativo. Su evolución ha dado paso al establecimiento de diversas agencias nacionales e internacionales para establecer, por lo menos, dos generaciones de este tipo de exámenes.¹³⁹

En el caso particular de México, se habían realizado algunas acciones aisladas de evaluación pero no de manera sistemática. Sin embargo, fue a partir de los años ochenta cuando se comenzó a ver la necesidad de contar con la evaluación como una herramienta clave para el mejoramiento de la educación, y ya en los años noventa se desarrollaron varios programas e instrumentos de evaluación educativa.

La importancia de dichas evaluaciones radica en el establecimiento de estándares de calidad y de acuerdo con los expertos en la materia representan un esquema innovador, esencial para la elaboración e instrumentación de políticas públicas.

Es común escuchar que no basta con aumentar la educación en cantidad, sino que es indispensable mejorarla también en calidad. Es decir, no sólo deben construirse escuelas e

¹³⁹ Ángel Díaz Barriga, “Las pruebas masivas. Análisis de sus diferencias técnicas” en *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 11, núm. 29, abril-junio 2006, pp. 583-615, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, p. 586, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/140/14002912.pdf>, consultado el 30 de abril de 2014.

integrar a todos los niños en la matrícula, sino que cuando éstos terminen cierto grado o nivel escolar, lo hagan habiendo alcanzado los objetivos que establecen los planes y programas de estudio. En este sentido surge otra discrepancia, pues mientras los países más pobres enfrentan hoy el reto que debieron superar hace décadas los más desarrollados, estos últimos avanzan día con día dejando a los otros muy por debajo de los estándares internacionales impuestos por ellos mismos.

Cada sistema educativo es único y con características diferentes a las de cualquier otro. Si bien existen necesidades que pueden repetirse en varios países, es evidente que las acciones emprendidas para solucionarlas, así como la búsqueda de alternativas diferirán dependiendo los problemas estructurales y los recursos con los que se cuente para hacerles frente.

El sistema educativo mexicano, por su parte, es bastante complejo y presenta muchas disparidades debido a la multiplicidad de culturas que conviven al interior, además de la gran riqueza de lenguas y tradiciones. Por ello, su evaluación debe tomar en cuenta todas estas diferencias, ya que la concepción y práctica de la evaluación educativa tiene connotaciones muy diferentes y puede referirse a actividades de diversa naturaleza.

De acuerdo con Juan Carlos Amador Hernández, la evaluación puede concebirse como un componente del ciclo de planeación de la educación. Al dársele ese enfoque, se supone que la acción educativa se organiza en conjuntos estructurados de propósitos, recursos y actividades, a los que usualmente se les caracteriza como planes, programas o proyectos educativos.¹⁴⁰

De esta manera, las evaluaciones se presentan como ejercicios propuestos a determinar y valorar los resultados obtenidos en relación con los propósitos establecidos en los proyectos iniciales, por lo que el mejoramiento de la calidad educativa es medido en términos de los propósitos pretendidos y los logros alcanzados.

Los organismos internacionales como la OCDE reconocen e impulsan la importancia de las evaluaciones estandarizadas elaborándolas y aplicándolas en sus países miembros. México no ha sido la excepción, y a partir de la prueba del PISA practicada a los estudiantes

¹⁴⁰ Véase Juan Carlos Amador Hernández, *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Documento de Trabajo núm. 35, marzo 2008, p. 24, disponible en www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Educacion_docto_35.pdf, consultado el 8 de mayo de 2014.

y como consecuencia de los pésimos resultados obtenidos, dicho organismo ha emitido recomendaciones que las autoridades educativas han puesto en marcha con el objetivo de alcanzar mejores puntuaciones y optimizar las políticas educativas.

Fue así que después de publicados los resultados de la primera evaluación efectuada en el año 2000, la OCDE ha colaborado en distintas actividades con el gobierno federal a través de su secretaría y más recientemente con el INEE. De ello han derivado diversos reportes relacionados con la situación de la educación en México, así como de los aspectos que, de acuerdo con el criterio de la organización, nuestro país debe reforzar, pues es ahí donde tiene mayores desventajas frente a los demás países miembros.

Si bien la mayoría de los documentos contienen recomendaciones similares año con año, ya que México ocupa regularmente los últimos lugares en PISA, es significativo destacar aquellos que surgieron después de las tres primeras ediciones de la prueba, puesto que la propia OCDE reconoce que antes de eso los resultados de nuestro país sólo mostraban avances modestos.

Sin embargo, en 2008 el gobierno y la SNTE suscribieron la ACE, que instauró el marco para una serie de esfuerzos con miras a una reforma educativa diseñada para mejorar la calidad de la educación básica. El gobierno de México solicitó la asesoría de la OCDE para establecer las bases de este acuerdo, saber qué cambios podría considerar respecto de otros países y cómo diseñar e implementar eficazmente las reformas de política educativa exitosas en éstos, pero teniendo en cuenta las características nacionales.

Entre 2008 y 2010, expertos invitados y oficiales de la OCDE redactaron varios informes y documentos de trabajo, llevaron a cabo talleres internacionales, seminarios, reuniones, visitas y consultas con expertos de todo mundo. Los hallazgos del trabajo fueron presentados en dos informes: *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México* y *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México*.

La publicación *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*, tiene como objetivo ayudar a las autoridades educativas en México a fortalecer su sistema educativo y está enfocada en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en educación básica. Esta publicación desarrolla un marco comparativo de los factores clave de la

política pública en escuelas y sistemas escolares exitosos, y lo adapta al contexto y la realidad en México.¹⁴¹

A lo largo de dicho proyecto, la OCDE hace 15 recomendaciones con el fin de que las escuelas, directores y docentes reciban un mayor apoyo para realizar sus tareas. Las recomendaciones proponen, entre muchas otras cosas, reforzar la importancia del papel que juegan los docentes, así como determinar estándares claros de la práctica y programas de su formación inicial. En este sentido, se resalta la importancia de atraer a los mejores candidatos y vincularlos de forma más directa con las necesidades de las escuelas.

Las 15 recomendaciones se resumen en la siguiente lista:

- 1) Definir la enseñanza eficaz
- 2) Atraer a los mejores aspirantes
- 3) Fortalecer la formación inicial docente
- 4) Mejorar la selección docente
- 5) Abrir todas las plazas a concurso
- 6) Crear períodos de inducción y de prueba
- 7) Mejorar el desarrollo profesional
- 8) Evaluar para ayudar a mejorar
- 9) Definir el liderazgo escolar eficaz
- 10) Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores
- 11) Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas
- 12) Aumentar la autonomía escolar
- 13) Garantizar el financiamiento para todas las escuelas
- 14) Fortalecer la participación social
- 15) Crear un Comité de trabajo para la implementación

Igualmente, el informe apoya la gestión escolar consolidando el papel de los directores, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo y garantizando la participación social. De acuerdo con la organización, las escuelas también necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas.

¹⁴¹ Véase OCDE, *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*, resúmenes ejecutivos, México, 2010, disponible en <http://www.oecd.org/education/school/calidadeducativaqualityeducation.htm>, consultado el 19 de mayo de 2014.

Asimismo, la publicación recoge la importancia de la descentralización educativa, apoyando la idea de que deben fortalecerse las instituciones para así redistribuir los recursos imparcialmente y lograr que cada escuela reciba una mejor atención y obtenga beneficios.

Los desafíos estructurales permanecen: falta de capacidad, distribución poco clara de responsabilidades a través del sistema descentralizado, y las condiciones estructurales y procesos no facilitan que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas. Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre ellas. Esto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso.¹⁴²

Por su parte, la publicación titulada *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México*, hace énfasis en la importancia de las evaluaciones a los alumnos, con el fin de mejorar su aprendizaje y tener un panorama general del aprovechamiento escolar.

El uso de datos sobre el desempeño de los alumnos debe acompañarse, siempre que sea posible, por mediciones complementarias y confiables de su aprendizaje, conforme estas se desarrollen, prueben y validen. Los datos sobre el desempeño de los alumnos, como los de la evaluación anual ENLACE, pueden jugar un papel importante en los esfuerzos de rendición de cuentas y mejora educativa.¹⁴³

No obstante, uno de los objetivos más claros que fueron expuestos en ambas publicaciones, fue que México debía conseguir el prestigio de la profesión docente, ya que los profesores son la base del éxito del sistema educativo de una nación. Para lograrlo, debería implementarse un paquete completo de reformas para atraer a los mejores candidatos a la profesión docente, mejorar las prácticas pedagógicas a través de capacitaciones, reformar el sistema de compensaciones y salarios poniendo en marcha incentivos adecuados.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ OCDE, *Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE*, 2012, disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/2/images/Avances_en_las_reformas_de_la_educacion_basica.pdf, consultado el 20 de mayo de 2014.

El logro de una educación de calidad no sólo depende de entender cómo ayudar a los maestros a mejorar, sino también de cómo motivarlos para superarse profesionalmente. La motivación puede provenir de varias fuentes, que incluyen: un entorno de trabajo atractivo con retroalimentación formativa; las perspectivas de carrera; el acceso al desarrollo profesional; una gestión escolar eficiente, y la oportunidad de aprender de otros maestros mexicanos.¹⁴⁴

Desde que iniciaron los trabajos de la ACE, las autoridades mexicanas y los actores implicados han hecho un gran esfuerzo para implementar las reformas. El cambio ha sido notable y cada una de las recomendaciones hechas por la OCDE a nuestro país coinciden con los puntos de las recientes reformas a los artículos 3 y 73 constitucionales, así como con las propuestas pedagógicas incorporadas al Pacto por México.

Así, se acordó que al ser la educación un factor indispensable para la movilidad social y la reducción de brechas sociales, el Estado debía impulsar una reforma educativa que modernizara al sistema educativo mexicano. Con ella, los niños y jóvenes contarían con una educación de calidad y, por lo tanto, con mayores oportunidades al terminar sus estudios.

Dicha reforma está compuesta principalmente por tres premisas. La primera de ellas se refiere a la creación del servicio profesional docente, un sistema que reconocerá la formación y logros de los maestros. En segundo lugar está la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, que a partir de esta reforma dotó al organismo de autonomía y capacidad técnica para garantizar la evaluación del sistema educativo bajo estándares eficaces de calidad. Y por último, está el fomento a la autonomía de gestión de las escuelas, que garantizará un mejor uso de los recursos públicos de las escuelas.¹⁴⁵

De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*, el futuro de México depende en gran medida de lo que se haga hoy por la educación. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Con educación de calidad se propone garantizar el derecho a la educación, fortaleciendo el

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Véase *Reforma educativa*, diciembre de 2012, disponible en www.pactopormexico.org, consultado el 2 de junio de 2014.

vínculo entre los niveles educativos, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.¹⁴⁶

En este sentido, la calidad de la educación puede asumirse como la medida en que las políticas públicas que orientan su desarrollo respondan a un consenso nacional sobre la situación del país, y sobre los desafíos que debe enfrentar. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual y no sólo ser proveedores de mano de obra calificada.

A falta de un capital humano más desarrollado, históricamente nuestra competitividad ha estado basada en proveer una mano de obra de costo accesible. En gran medida, esto explica por qué la base exportadora mexicana se vio afectada con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, ya que dicho país compitió con sus bajos costos laborales del momento. Con el tiempo, el precio de la mano de obra china se ha incrementado y, por tanto, hemos recuperado competitividad en una comparación de costos laborales. Sin embargo, en el mediano plazo debemos aspirar a que la competitividad de nuestra mano de obra esté basada preponderantemente en su calidad.¹⁴⁷

Por otra parte, los indicadores internacionales muestran que la educación básica de México enfrenta desafíos importantes en otros aspectos. Aunque el país invierte una de las mayores proporciones de su PIB en el sector, casi el doble del promedio de la OCDE, el gasto por estudiante en primaria y secundaria, representa apenas una cuarta parte de lo que se ejerce en el promedio de los países del organismo. Más aún, mientras que en México el 93 por ciento del gasto corriente se utiliza en pago de nómina, en los países de la OCDE más del 20 por ciento del mismo se aplica en la adquisición de insumos materiales.¹⁴⁸ Con todo eso, más de la mitad de los docentes y los directores de escuelas en todos los niveles educativos presenta deficiencias de preparación pedagógica.

De hecho, esta fue una de las justificaciones durante la aprobación de la reforma, ya que cientos de profesores argumentaban que ésta no se basa en criterios pedagógicos, sino que su objetivo es el despido masivo de profesores y desprestigiar la educación pública. Además, los manifestantes aseguraban que con la reforma habría una privatización de la

¹⁴⁶ Véase Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), p. 59, disponible en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND-Eje-3.pdf>, consultado el 3 de junio de 2014.

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ Juan Carlos Amador Hernández, *op. cit.*, p. 7.

educación porque en uno de sus artículos habla de la autogestión de las escuelas, lo que significa que los padres de familia van a ser los responsables del mantenimiento de la infraestructura de las escuelas de sus hijos.

De acuerdo con los profesores disidentes, el gobierno federal está interesado en beneficiar a algunos empresarios y organismos internacionales, imponiendo el modelo economicista propuesto por ellos. Si bien muchas recomendaciones de la OCDE hechas a México han sido fuertemente cuestionadas por su dogmatismo neoliberal, esta vez tiene mucho más importancia puesto que ahora los legisladores elevaron a rango constitucional las propuestas, con la justificación de que con ello se resolverán todos los obstáculos en materia educativa.

De acuerdo con Luis Hernández Navarro, coordinador de la sección de Opinión en el diario *La jornada*, la reforma educativa no tiene un proyecto educativo explícito, que explique qué pasos deben seguirse para resolver los principales problemas del sector. Tampoco aclara cómo terminar con la desigualdad y el rezago educativo en el que se encuentran millones de mexicanos. Lo que se aprobó es más bien una reforma laboral y administrativa que tiene como objetivo principal que el Estado recupere la conducción de la educación pública, que durante muchos años dejó en manos del SNTE.

La reforma educativa sostiene, aunque no de manera explícita, que el sistema educativo debe operar como una empresa privada, en la cual los maestros deben estar controlados y rendir cuentas con base en los resultados de las pruebas estandarizadas. De esta manera, los profesores que cumplan con los estándares de calidad serán premiados con estímulos económicos, mientras otros serán castigados o despedidos si no obtienen el puntaje establecido.

Lo anterior es muy importante, ya que revela que los cambios realizados al sistema educativo mexicano provienen de un organismo multilateral y no sólo eso, sino que pese a lo que la OCDE promueve, las que se supone son sólo recomendaciones, se convierten en leyes constitucionales. De esta manera, es imposible analizar la eficacia o la inutilidad de las reformas, pues una vez aprobadas y publicadas deben respetarse a cabalidad. Asimismo, la reforma educativa y sus legislaciones secundarias dan pie para que quienes no se sometan a ella puedan ser sancionados y se ponga en riesgo la estabilidad laboral de todos los profesores.

No obstante, afirmar que los resultados educativos son responsabilidad única de los docentes, es negar que la educación es un conjunto de elementos en el que participan muchos más actores y donde cada uno tiene una labor específica. Es cierto que los profesores juegan un papel central en la construcción del aprendizaje, pero tampoco debe olvidarse que con base en la constitución mexicana, el Estado debe ser el garante del proceso educativo y velar por el acceso y permanencia de todos los implicados.

Desde luego que existen argumentos a favor de la utilización de pruebas estandarizadas, pero también existen opiniones en contra que apuntan hacia su omisión por considerarlas inequitativas en muchos de sus aspectos. Por el contrario, se apuesta por conocer los fundamentos, los alcances y las limitaciones de sus resultados, ya que las mediciones traen consecuencias para todos los actores que participan en el sistema educativo.

De acuerdo con Ángel Díaz Barriga, investigador emérito adscrito al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), en torno a estas evaluaciones se ha creado una burocracia en cuanto al pago de oficinas, luz, salarios, contrataciones de aplicadores, además de que en cada entidad se generó una dirección o coordinación que se encarga de supervisar las pruebas estatales.

Otra desventaja de PISA es que por el sólo hecho de participar en la prueba trianual, el gobierno de México debe pagar 100 mil dólares a la OCDE. Muchos críticos del tema educativo aseguran que para lo único que han servido esas pruebas es para que las editoriales privadas generen ganancias millonarias en torno a dicho examen, ya que existe una colección de libros en México para preparar a los niños a resolver pruebas. Pasa algo similar en todos los países de América Latina, donde se elaboran textos con el mismo objetivo.¹⁴⁹

Un aspecto más que debe contemplarse a la hora de la aplicación de la prueba es que los reactivos de PISA tienen tendencias culturales, por lo que aplicar preguntas elaboradas por ciertos países, pone en desventaja a los demás. Hay que recordar que dicha prueba es diseñada por entidades de Estados Unidos, Noruega, Japón y Australia. En este sentido, es

¹⁴⁹ Karina Avilés, “Financiarán pobres la prueba PISA, que es hecha para ricos, dice experto” en *La jornada en línea*, 30 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/30/index.php?section=sociedad&article=025n1soc>, consultado el 15 de mayo de 2014.

claro que existen elementos totalmente ajenos a nuestra cultura y a la de muchos otros países que no coinciden con aquellos que nosotros entendemos como parte de nuestra cosmovisión. Las pruebas deben contener preguntas culturalmente neutrales, que sean tan relevantes en Finlandia como en Perú.

Por su parte, los defensores de la prueba afirman que un sistema educativo puede tener éxito si no cuenta con docentes de alta calidad y altamente capacitados. El informe PISA 2012 también incluye pruebas contundentes de que los sistemas educativos que obtienen puntajes altos deben dar un papel prominente a los profesores en la gestión de las escuelas y pagarles de manera adecuada. En este sentido, es claro que los recursos son un indicador clave para el éxito o fracaso, especialmente en los países más pobres.¹⁵⁰

De acuerdo con la OCDE, los países que han mejorado significativamente su rendimiento durante la última década han establecido políticas para mejorar la calidad de su personal docente mejorando las normas profesionales, aumentando los sueldos para hacer la profesión más atractiva para las personas que se incorporen a ella y ofreciendo incentivos para que los docentes participen en programas de formación durante su servicio.

Van Leeuwen, el entonces Secretario General en el Congreso Constituyente de la Internacional de la Educación, indicó después del reporte de 2006 que el uso de tablas de clasificación por el PISA resulta problemático. Además de que incluso la OCDE admite que no puede estar segura de sus clasificaciones debido a las limitaciones inevitables del muestreo, hay países que están mejorando sus sistemas, pero que a pesar de ello se encuentran casi en los últimos puestos de las tablas. Por ello, sugiere que cada país debe recopilar datos que le permitan comparar sus logros año con año.¹⁵¹

Asimismo, agregó que otro problema obvio es que es posible que las tres competencias que el PISA examina no describan cada aspecto vital de la educación. La OCDE debería dejar muy claro que el PISA no es una evaluación de sistemas educativos completos.

Ante dichas aseveraciones, la OCDE defiende la aplicación de dicha prueba bajo la justificación económica, ya que afirma que la educación que los países brinden hoy a sus

¹⁵⁰ Véase OCDE, *Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) 2012 resultados*, op. cit.

¹⁵¹ Véase Internacional de la Educación, *La OCDE impulsa los sistemas de educación pública de calidad y la profesión docente*, 3 de diciembre de 2013, disponible en http://www.ei-ie.org/spa/news/news_details/2783, consultado el 14 de mayo de 2014.

niños y jóvenes, se convertirá en su economía de mañana. Andreas Schleicher, coordinador de la prueba, dice que la idea comenzó en la década de 1990 cuando se reconoció que los gobiernos estaban siendo comparados por la cantidad de dinero que invertían en educación y no por sus niveles de éxito.¹⁵²

Para Schleicher, en un mundo globalizado las comparaciones con otros países son clave y ello aplica tanto en la educación como en la economía, puesto que la competitividad de un país y sus perspectivas de empleo individuales están muy influenciadas por lo que ocurre en otros lugares. La economía global exige que la competencia sea a nivel internacional pues confiar solamente en los exámenes nacionales perjudica a los jóvenes.¹⁵³

Y ante las críticas hechas a la prueba, la organización argumenta que aunque las comparaciones entre países no sean del todo justas, los jóvenes de todos los países están compitiendo entre sí en una economía globalizada. Las habilidades que aprendan serán muy importantes para su vida. Un claro ejemplo de esto es el surgimiento y auge de países y ciudades de Asia, como Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Shanghai, en donde la inversión en educación es vista como una manera de acelerar los avances de sus economías.

Sin embargo, hay otros examinadores que advierten sobre el impacto de la limitada visión de PISA, que clasifica a los sistemas escolares con un número muy restringido de medidas. Los resultados de los exámenes estandarizados no reflejan la habilidad de los estudiantes para analizar los datos ni pensar críticamente. El problema con estos exámenes es que tienen un carácter punitivo que divide a los alumnos en “buenos y malos”, pero no pone atención en las habilidades de cada uno.

Es bien sabido que mayor inversión en el sector educativo no es la solución a los problemas escolares. Los resultados del PISA confirman que los recursos financieros son sólo una condición, pero no la solución, para lograr un sistema educativo eficaz. Además, es determinante conocer de qué manera se emplean los fondos en el sector, puesto que esto es un problema común tanto en países desarrollados como en los menos adelantados.

Por otra parte, debe entenderse que no porque en otro país alguna práctica haya resultado exitosa tendrá el mismo impacto en el nuestro. Por ejemplo, existen países con

¹⁵² Sean Coughlan, *El examen más importante del mundo*, 2 diciembre de 2013, disponible en <http://aquevedo.wordpress.com/2013/12/03/pisa-2013-el-examen-mas-importante-del-mundo/>, consultado el 20 de mayo de 2014.

¹⁵³ *Idem.*

calendarios y jornadas escolares extensas que obtienen resultados más bajos en las pruebas que otros con calendarios y jornadas más cortos. Asimismo, más años de escolaridad tampoco aseguran mejores niveles de conocimiento de la población, como lo muestra claramente el caso de México.

Pese a que la propia OCDE afirme que la prueba PISA está diseñada para que cualquier alumno, de cualquier parte del mundo sea capaz de comprender y responder el cuestionario, no puede minimizarse su contexto social. Ya que ha quedado confirmado que los bajos resultados coinciden en gran medida con factores como el ingreso familiar y el nivel educativo de los padres, mostrando así el impacto intergeneracional de la pobreza y de la educación.

Por ende, el gobierno debe solucionar la problemática con intervenciones integrales, que no se limiten a la política educativa sino que apunten a mejorar las condiciones de vida de las familias y de toda la sociedad. No se necesitan programas asistencialistas, ayudas económicas mensuales que, en la mayoría de los casos, son otorgados a personas que distan mucho de necesitarlos realmente. Ni tampoco debería gastarse tanto haciendo estudios y evaluaciones que reiteran periódicamente lo que ya sabemos que estamos en los últimos lugares; o peor aún, que las recomendaciones que se derivan de éstas se ignoren o se interpreten quedando como principal preocupación de los gobiernos subir el puntaje en el *ranking* mundial.

Las políticas públicas en materia de educación deben tomar en cuenta los problemas estructurales del país, así como las deficiencias para la toma de decisiones y la gestión en todos los niveles. De igual forma, para que exista un cambio verdadero, debería incluirse a la sociedad civil, asumiendo que la educación es un problema de todos, y las mejores decisiones no las debe tomar un pequeño grupo, sino que debe haber un consenso nacional.

Por ello, nuestro sistema educativo tiene que mejorar, pero no por un lugar privilegiado en la prueba PISA, sino por el bien de los jóvenes y de su desarrollo personal. Nadie niega que la economía sea un tópico central en la dinámica internacional, pero tampoco debemos olvidar que un verdadero desarrollo humano toma en cuenta muchos otros aspectos.

Si algunos países asiáticos o europeos están en los primeros lugares, eso no significa que todos los demás sean malos, ya que el informe PISA sólo evalúa los conocimientos en

Matemáticas, Ciencias y Comprensión de lectura. El informe es una herramienta imprecisa, además hay países que preparan a sus alumnos para sacar puntuaciones altas en la prueba, dejando de lado otras materias o habilidades como Historia o Filosofía. Lo que hay que hacer es realizar un seguimiento sistemático de la evolución de los estudiantes en relación con ellos mismos y sus propios conocimientos. PISA puede ser una herramienta útil, pero en ningún caso debería ser determinante para modificar las políticas públicas nacionales, ya que cada país es responsable de su sistema educativo y debe tener como objetivo principal el bienestar de la población.

3.5 La reforma educativa y la Alianza por la calidad educativa (ACE)

La educación en México ha sido una preocupación nacional y uno de los ejes articuladores de la política social desde la creación de la SEP en 1921. Durante sus primeros años de existencia, las labores prioritarias de dicha secretaría se centraron en la creación de escuelas, la ampliación de la matrícula escolar y la gestión de los estados y los municipios para la conformación del sistema educativo mexicano.

Décadas más tarde, la SEP debutó en nuevas áreas de la educación y concentró sus esfuerzos ya no sólo en la generalización de la educación primaria, sino que además realizó importantes cruzadas de alfabetización en todos los rincones del país y estableció centros de educación básica para adultos. Asimismo constituyó la enseñanza secundaria y preescolar para conformar lo que actualmente conocemos como educación básica.

Hoy día la educación está en el debate público, luego de la aprobación de las leyes secundarias de la reforma educativa aprobada por el Congreso de la Unión al inicio del año 2012. Esto ha motivado la discusión del tema educativo dándole la importancia que debe tener por sus implicaciones para el desarrollo nacional. Y es que, tal y como se mencionó anteriormente, la reforma educativa llevada a cabo por el presidente Enrique Peña Nieto parece haber estado influida por los intereses de organismos financieros internacionales tales como el BM y la OCDE.

No obstante, ésta no es la primera vez que dichos organismos intervienen en las políticas públicas implementadas en México. Es claro que a partir de la década de los años

ochenta con la implementación del neoliberalismo los gobiernos tecnocráticos aplicaron las recetas estructurales y las medidas de austeridad en perjuicio del sector público. También fue en este mismo periodo que el BM comenzó a intervenir cada vez más en las políticas públicas de los estados de la región, particularmente, en programas de corte social, y es precisamente en esta coyuntura cuando en México se inició el proceso de descentralización de la educación, con lo que se pretendió justificar la reducción brutal de recursos destinados al sector.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB) en 1992, comenzó un acelerado proceso de injerencia de actores internacionales como el BM, el FMI y la OCDE en las políticas educativas, que al presente pretenden no sólo prestar recursos, sino convertirse en grupos rectores que determinen el carácter de la enseñanza en México.

La reforma neoliberal iniciada en el gobierno de Miguel de la Madrid se profundizó durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari debido a que su gabinete pertenecía a un grupo tecnocrático que respondía a las constantes presiones del Consenso de Washington, el gobierno de Estados Unidos y los capitales financieros internacionales. Además la economía se encontraba en una profunda crisis y resultaba indispensable controlar la inflación y solucionar el problema de la deuda externa.¹⁵⁴

Este contexto de crisis económica tuvo repercusiones en el ámbito educativo lo que dio paso al Programa de Modernización Educativa, el cual consistía en la transformación del sistema educativo mexicano con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación integral con capacidad para elevar la productividad nacional y aumentar las oportunidades de movilidad social de los educandos y de la sociedad en su conjunto.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica recoge el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la República y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia educativa del México del siglo veinte, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se

¹⁵⁴ Véase Arturo Guillén, *México hacia el siglo XXI*, Plaza y Valdez, México, 2010, pp. 37-41.

propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial.¹⁵⁵

La descentralización educativa estuvo condicionada en su diseño e implantación por diversos factores políticos, como el régimen de partido único y la creciente presión de los organismos financieros internacionales que exigían la reducción del papel del Estado como condicionante para el otorgamiento de futuros préstamos.

Dicho proceso se logró a través de una serie de acuerdos políticos entre el Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE) y el ejecutivo federal, más que con los gobiernos estatales. Las negociaciones culminaron en mayo de 1992 con la firma del ANMEB, el cual estuvo basado en tres estrategias principales: la profesionalización y evaluación de los profesores e instituciones educativas, la reorganización del sistema y la reformulación de los planes y contenidos de los materiales educativos.¹⁵⁶

El ANMEB señalaba la deficiente calidad de la educación básica que, según sus consideraciones, no proporcionaba ni desarrollaba los conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los alumnos y por ello no estaba en condiciones de contribuir efectivamente al progreso social y al desarrollo del país.

También se consideró que el sistema educativo se encontraba centralizado y tenía cargas burocráticas excesivas lo que daba por resultado un distanciamiento de la autoridad con relación a la escuela, con el consiguiente deterioro de la gestión escolar y la generación de una densa red de procedimientos y trámites.

Con la firma del ANMEB el Gobierno Federal entregó a los estados las escuelas, los profesores y los empleados administrativos de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal. Sin embargo, se estableció que el Ejecutivo Federal continuaría formulando para todo el país los planes y programas de educación básica, así como la autorización del uso de material pedagógico para los diversos niveles de educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos.

¹⁵⁵ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 19 de mayo de 1992, Diario Oficial de la Federación, disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

¹⁵⁶ Véase SEP, *Lineamientos generales de carrera magisterial*, Comisión Nacional SEP-SNTE de carrera magisterial, México, 1998, p. 3.

El segundo punto de dicho acuerdo supuso la reformulación de los programas, por lo que para la educación primaria se aplicó un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, entre cuyos grandes objetivos se encontraban el fortalecimiento de la lectura, la escritura y la expresión oral, así como el de la enseñanza de las Matemáticas, el estudio sistemático de la Historia, la Geografía y Civismo, en lugar del área de Ciencias Sociales, y el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud, así como del medio ambiente.¹⁵⁷

En cuanto a la profesionalización de los docentes, se dieron los primeros pasos para la formación normalista y la actualización con el sistema de promoción de Carrera Magisterial, con el que se buscaba que los maestros pudieran acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, en los cursos de actualización, en su desempeño profesional y en su antigüedad.

El ANMEB es uno de los antecedentes más importantes que permiten comparar los alcances posibles a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). La propuesta general de la ACE, firmada por el Gobierno Federal y los maestros representados a través del SNTE en mayo de 2008, fue impulsar una transformación en la calidad educativa involucrando a otros actores considerados indispensables como son: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y académicos.

La SEP y el magisterio externaron la necesidad de sumar esfuerzos para superar los rezagos tecnológicos y de infraestructura en los centros escolares de educación básica; mejorar la capacitación y profesionalización de los docentes; supervisar la alimentación, salud y seguridad de los alumnos en las escuelas; dar seguimiento a los procesos de aprendizaje y contar con mecanismos permanentes de evaluación.¹⁵⁸

A continuación se presenta un cuadro donde se resumen los ejes, el objetivo y procesos de la ACE.

¹⁵⁷ Juan Carlos Amador Hernández, *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, Documento de Trabajo, núm. 74, agosto de 2009, México 2009, p.6.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 16.

Alianza por la calidad educativa. Ejes, objetivo y procesos

Ejes	Objetivo	Procesos
1. Modernización de los centros escolares	Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender	1. Infraestructura y equipamiento 2. Tecnologías de la información y la comunicación 3. Gestión y participación social
2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.	4. Ingreso y promoción 5. Profesionalización 6. Incentivos y estímulos
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.	7. Salud, alimentación y nutrición 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.	9. Reforma curricular
5. Evaluar para mejorar	La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.	10. Evaluación

Fuente: SEP, disponible en http://alianza.sep.gob.mx/index_017.php, consultado el 22 de septiembre de 2014.

Cada uno de los ejes tiene como objetivo principal elevar la calidad de la educación. Para ello, el Gobierno Federal se valió de reformas legales y administrativas en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica reflejada en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.¹⁵⁹

Las principales acciones que permitirán alcanzar la meta de ofrecer a los mexicanos acceso equitativo a una educación de calidad son las siguientes:

- Creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos, que le permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo.
- Consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa a través del INEE.
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas con la participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.
- Establecimiento de escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, con el firme mandato de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico.
- Otorgamiento de computadoras portátiles con conectividad para todos los alumnos de 5° y 6° de primaria de escuelas públicas.
- Creación del Servicio Profesional Docente con base en un sistema de concursos para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres.
- Fortalecimiento de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia.
- Incremento de la cobertura en educación media superior y superior.
- Creación de un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior.
- Impulso de la cultura como elemento de cohesión social.

¹⁵⁹ *Reforma educativa*, Pacto por México, disponible en <http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

- Fomento a la educación artística.¹⁶⁰

Todos estos cambios surgieron en el contexto del llamado *Pacto por México*, acuerdo político de gran relevancia que se ha realizado en décadas en nuestro país debido a que el presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, aceptaron colaborar en la implementación de dichas reformas dejando de lado sus diferencias ideológicas y la competencia política.

Una vez establecidos los objetivos y elaborados los documentos pertinentes con 421 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 20 de diciembre de 2012, en lo general y en lo particular la iniciativa de reforma educativa. El documento modificó los artículos 3° y 73° constitucionales, estipulando que la ley fijaría los criterios de ingreso, permanencia y promoción de los docentes.¹⁶¹

Anteriormente el artículo 3° ya había sufrido algunos cambios y después de la última modificación quedó de la siguiente manera:

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Fe de erratas al párrafo DOF 09-03-1993. Párrafo reformado DOF 12-11-2002, 09-02-2012

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, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Párrafo adicionado DOF 26-02-2013

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ Dulce Ramos, “Diputados aprueban Reforma Educativa”, 20 de diciembre 2012, en *Animal Político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/12/se-retrasa-por-2o-dia-la-discusion-de-la-reforma-educativa-en-san-lazaro/>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

Esta última modificación ha dado mucho de qué hablar, ya que en ella se incluyó el término de calidad educativa, término que de acuerdo con los expertos en el ámbito pedagógico no corresponde a los principios básicos de la educación. Por el contrario, es un concepto surgido del ámbito económico que involucra otros aspectos propios del mundo empresarial, tales como el control de calidad, mejoramiento de calidad, aseguramiento de la calidad, etc. Con todos estos apelativos se entiende a la educación como una empresa que produce mercancías, las cuales deben estar sujetas permanentemente a procesos de control que apunten a generar mejores resultados con base en la cuantificación y la estandarización.

El término calidad educativa ha sido tomado del ámbito empresarial, en el cual se acuñó hace algunas décadas la noción de calidad total. En un principio, calidad se utilizaba para referirse a un producto material, por ejemplo un enchufe, un martillo o una herramienta, para decir, por ejemplo, que ese destornillador era de buena calidad. Esa denominación se usaba para catalogar a objetos materiales, pero desde la década de 1980 el vocablo se hizo extensivo, vía neoliberalismo, a los “servicios públicos” en el que se incluyó a la educación.¹⁶²

Para medir los resultados se crean mecanismos de vigilancia externa, ajenos a las escuelas y centros de estudio que se encargan de certificar y acreditar que una institución es de “calidad”. Sin embargo, la mayoría de las veces los encargados de aplicar las pruebas y evaluar a los docentes y personal administrativo carecen de una formación pedagógica que les impide comprender las necesidades reales de los evaluados y los verdaderos intereses que persiguen.

Debido a que el concepto de calidad proviene del mundo de la administración, a la educación se le atribuyen los mismos atributos que se le exigen a cualquier empresa: eficiencia, rendimiento, competitividad, eficacia, innovación, rentabilidad, éxito y excelencia. Además, se basa en el supuesto de que alcanzar esas metas y satisfacer los gustos de los interesados debe ser una responsabilidad del centro educativo, de sus directivos y profesores.

Además, existen otros conceptos propios del discurso neoliberal que se han asociado intrínsecamente al ámbito educativo, como el de privatización, competencias,

¹⁶² Renan Vega Cantor, *La calidad educativa una noción neoliberal propia del darwinismo pedagógico*, 12 enero 2012, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=142741>, consultado el 29 de septiembre de 2014.

medición de resultados, rendición de cuentas, eficiencia, estándares, acreditación, etc. Así, bajo la justificación de luchar por una “calidad educativa”, se ha desacreditado el trabajo de los docentes y del personal administrativo de las escuelas, legalizando las condiciones laborales con jornadas interminables, vinculaciones temporales y precarios derechos profesionales.

Con esto puede señalarse que el discurso sobre la calidad educativa tiene como objetivos principales. Por un lado, ocultar los problemas estructurales de la educación; y por otro, responsabilizar al magisterio y a la organización interna de las instituciones del buen o mal funcionamiento de las mismas, como si el Estado no fuera el encargado de ofrecer todas las condiciones necesarias para el pleno desenvolvimiento del ser humano.

Igualmente se han ido modificando los programas académicos y los currículos escolares, así como los contenidos de las asignaturas, para introducir las competencias laborales y empresariales, dictadas por los intereses inmediatos de la rentabilidad de las inversiones educativas y de los empleos ofrecidos.

Otra de las modificaciones que desató las protestas de los inconformes fue la realizada al artículo 73 constitucional. El cual estipula que:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

Fracción reformada DOF 08-07-1921. Recorrida (antes fracción XXVII) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928.
Reformada DOF 13-12-1934, 13-01-1966, 21-09-2000, 30-04-2009, 26-02-2013¹⁶³.

A partir de la reforma al artículo 3° y 73° constitucionales se promulgaron y publicaron las 3 leyes reglamentarias (INEE, LGE y LGSPD) aunque las 3 son vinculantes la que más afecta a los derechos laborales es esta última de la cual se deriva el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y se promulga el Acuerdo número 676 por el que se emiten las reglas de operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de maestros de educación Básica en Servicio.

Con estas leyes, acuerdos y reglamentos se legalizó el marco jurídico que modificó los derechos laborales de los trabajadores de la educación, estableciendo un régimen de excepción laboral anticonstitucional, al implementar disposiciones jurídicas exclusivas a pesar de que existen preceptos constitucionales y legales que regulan el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado.¹⁶⁴

En el caso del INEE, organismo al que con la reforma se dota de autonomía y de nuevas facultades, por medio de la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa se le otorgó autoridad para suscribir convenios con cualquier organismo público o privado. Además de ser la institución encargada de establecer las directrices para hacer las evaluaciones.

Lo anterior demuestra que la reforma educativa no tiene un proyecto educativo explícito. No hay en ella nada que esclarezca el proyecto pedagógico a seguir, ni cómo resolver los principales problemas de la educación básica. Por ejemplo, no hay una sola idea que aclare cómo terminar con la desigualdad y el rezago educativo en el que se encuentran millones de mexicanos.

Además la reforma carece de sustento pedagógico, ya que nunca se llamó a colaborar a expertos en el ámbito educativo. De igual forma, existen ambigüedades en

¹⁶³ Cámara de Diputados, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, consultado el 25 de septiembre de 2014.

¹⁶⁴ Martha de Jesús López Aguilar, *¿Reforma educativa o reforma laboral?*, 16 diciembre de 2013, disponible en <http://cnteseccion9.wordpress.com/2013/12/16/reforma-educativa-o-reforma-laboral/>, consultado el 30 de septiembre de 2014.

cuanto a los términos ya que en los documentos que sustentan la reforma educativa existe más de una definición de calidad, que incluso son contradictorias entre sí, y hay una ausencia de aspectos clave para definir qué rumbo debe seguir la educación pública en nuestro país.

A causa de ello, existe un número importante de personas que están totalmente en contra de lo aprobado por el senado, ya que están convencidos de que lo que se aprobó no fue una reforma educativa, sino una reforma laboral y administrativa disfrazada. Su objetivo oculto es que el Estado arranque al SNTE la conducción de la educación pública, y que los maestros pierdan un derecho por el que han luchado durante años: la estabilidad en el empleo.

Si bien, la disidencia está liderada en su mayoría por profesores y directivos escolares, las protestas han estado apoyadas por académicos, periodistas, estudiantes y cientos de personas que, aunque la reforma no los afectan directamente, conocen sobre el tema y están conscientes de las implicaciones que ésta traerá para la educación pública en años posteriores.

El objetivo que hay detrás de la reforma educativa fue imponer cambios en planes y programas de estudio, pero también en la organización y la gestión escolar. No es extraño que en el sexenio de Felipe Calderón el concepto de calidad educativa se desarrollara aún más, como parte de la subordinación a los patrones internacionales fijados por el BM y la OCDE en materia educativa.

Para Hugo Aboites, destacado profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el interés del sector empresarial, tanto nacional como internacional, en la educación no es nuevo. No obstante, dice que la presencia de estos organismos es cada vez más fuerte y, al mismo tiempo, más detallada y con objetivos específicos. Tal como lo documenta en su libro *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México: Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, el primer antecedente de dependencia del país en materia educativa data de la década de 1980, luego de la deuda contraída con la banca internacional que provocó, en un primer momento, la reducción del

gasto educativo y, en un segundo momento, un cambio radical en la orientación de la educación que se imparte en México.¹⁶⁵

Hugo Aboites también habla del cambio sustancial que se vivió entre 1988 y la época actual. Refiere que hace tiempo las propuestas de los empresarios no tenían el grado de especificidad y poder que ahora han conseguido. Hoy día otros poderes fácticos dominan la escena educativa, tal es el ejemplo de *Mexicanos Primero*, organismo de grandes empresas nacionales que es uno más de los grupos empresariales que en América Latina presionan por un cambio en la educación a fin de orientarlo a la formación de capital humano y ha incidido en la reforma educativa a través de informes sobre el estado de la educación en México.

Dichos documentos son: *Contra la pared*, 2009; *Brechas*, 2010; *Ahora es cuando y Metas 2012-2024*. Este último documento habla de 4 caminos para la transformación de la educación, incluidos totalmente en la reforma educativa: 1. Recuperar la rectoría del Estado mexicano en educación; 2. Profesionalización docente; 3. Gasto transparente y eficiente y 4. Autonomía y participación de las escuelas. Además propone un calendario de acciones 2012-2024 de manera puntual y que ya se está llevando a cabo.¹⁶⁶

Por otra parte, está la presencia de la OCDE, que como se explica anteriormente, ha jugado un papel muy importante en la educación de nuestro país. Dicha organización a través de sus recomendaciones influye en las políticas públicas de manera determinante. En el caso educativo algunos de los informes que destacan son: *Acuerdo de Cooperación México- OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas 2010*, *Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE 2012*, *Panorama Educativo (2012)*; *México y Mejores políticas para el desarrollo incluyente*.

A grandes rasgos, lo que dichos informes sostienen es que el sistema escolar debe actuar de la misma forma en que funcionan las operaciones de las empresas privadas, donde los profesores deben estar controlados y rendir cuentas con base en exámenes

¹⁶⁵ Véase Flor Goche, *Reforma educativa, autoría de Mexicanos Primero*, 14 enero de 2014, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/01/14/reforma-educativa-autoria-de-mexicanos-primero/>, consultado el 30 de septiembre de 2014.

¹⁶⁶ *Idem*.

estandarizados, cuyos resultados deben servir para premiarlos con estímulos económicos, si los resultados son buenos, o castigarlos con el despido, si no son los esperados.

No obstante afirmar que los resultados educativos dependen exclusivamente de los docentes, fue la estrategia perfecta para crear el desprecio generalizado hacia el magisterio. Por eso, la reforma puso el acento en los mecanismos de control sobre el gremio, y no en los de la definición del proyecto educativo ni en la desigualdad social que impera en nuestro país.

Si bien esta coyuntura ha sido aprovechada por la televisión para colocar a los profesores como los enemigos del progreso y del bienestar de la nación, la discusión también ha permitido la organización de múltiples foros de discusión sobre el tema, los cuales han servido para hacer entender a muchas personas que la responsabilidad lejos de recaer en los profesores, es consecuencia directa de errores, improvisaciones y decisiones tomadas por las autoridades del país en gobiernos anteriores.

La reforma educativa no representa la solución a la situación actual de la educación pública en México. El problema no es la evaluación, sino los procedimientos y mecanismos que se pretenden utilizar para llevarla a cabo. Los lineamientos no tienen que venir de organismos privados y mucho menos externos. Las metodologías de evaluación requieren ser aplicadas de acuerdo con normas que aseguren el buen uso de los resultados y que no sólo se encarguen de castigar y/o premiar a los involucrados.

Los resultados de las pruebas estandarizadas como la prueba del PISA ocupan la atención del sistema educativo y de sus autoridades, así como de la sociedad sólo por unos días, para olvidarse después de ellos, hasta el año en que nuevamente se sometan a la evaluación. Por lo que no hay un análisis y las críticas están dirigidas hacia la mala imagen de México ante el mundo.

Quizá antes de someternos a evaluaciones internacionales, el gobierno debería solucionar los problemas estructurales que aquejan al país, tales como, la pobreza, la desigualdad social, la corrupción, la deserción educativa, entre muchos otros, que más que ver con los “malos profesores” están íntimamente ligados a la estructura social y cultural.

Podríamos empezar con modificar las prácticas pedagógicas en las que actualmente se basan los programas educativos, ya que actualmente los contenidos académicos ponen el

énfasis en la memorización de contenidos, en lugar de desarrollar un pensamiento crítico, capaz de cuestionar la información que se presenta.

De igual forma, es de vital importancia entender al conocimiento como un conjunto de disciplinas, puesto que la división del conocimiento por materias, tanto en la secundaria como el bachillerato, impide a los estudiantes desarrollar estrategias que faciliten su integración, para utilizarlas posteriormente en la vida cotidiana.

En este sentido es necesaria una modificación de los actuales programas educativos, así como una reestructuración del sistema educativo nacional. El Gobierno Federal debe analizar a profundidad la viabilidad de implementar pruebas estandarizadas que como pudo demostrarse no toman en cuenta las particularidades del país y mucho menos están encaminadas al desarrollo humano de la población.

Conclusiones

Como pudo apreciarse a lo largo de la presente tesis, la educación ocupa hoy día un lugar preponderante en los temas de la agenda nacional y pone de manifiesto lo importante que resulta para los Estados contemplarla como un elemento clave en la planeación de políticas públicas en beneficio de sus ciudadanos. Asimismo, la educación sirve como un puente de comunicación entre los distintos países que conforman el sistema internacional, ya que a partir de ella se crean lazos de cooperación y se llevan a cabo intercambios educativos y culturales de gran envergadura.

En este sentido, son importantes los esfuerzos hechos con el objetivo de mejorar la calidad educativa, y muestra de ello son las pruebas masivas estandarizadas, las cuales permiten realizar comparaciones en los niveles de aprendizaje que se manifiestan en una expresión numérica de resultados y que tienen consecuencias tanto al interior de un país como en relación con otros.

Este es el caso de la prueba PISA, elaborada por la OCDE y aplicada a jóvenes de 15 años, ya que según el organismo es la edad en que los jóvenes están prácticamente listos para entrar al ámbito laboral y contribuir a la economía nacional. La OCDE busca que los jóvenes cuenten con las habilidades y competencias necesarias para participar en la sociedad. Es por ello que gran parte de la prueba se basa en averiguar si los estudiantes son capaces de resolver problemas que se presentan en la vida diaria, apoyándose en las habilidades académicas que han adquirido a lo largo de su educación básica.

Cada examen es una combinación de preguntas directas con una única respuesta correcta; es decir, se plantean preguntas que sólo admiten algunas frases breves por respuesta, así como preguntas que requieren que los estudiantes elaboren sus propias conclusiones. El examen se aplica cada tres años, en países miembros y asociados de la OCDE; en cada edición, se pondera una de las tres competencias evaluadas: Lectura, Matemáticas y Ciencias.

No obstante, el término “competencias en el ámbito educativo” es reciente y tiende a reflejar los intereses de un sector de la sociedad que pone el énfasis en que la educación ofrezca resultados tangibles, traducidos en el desarrollo de determinadas habilidades para incorporarse al mundo laboral de manera eficaz. De este modo, la elección de la

competencia como principio organizador del currículo es una forma de trasladar lo aprendido en las aulas a situaciones de la vida cotidiana.

Se trata de un tema actual que responde a múltiples influencias de una economía globalizada que, al comparar la productividad de los diferentes países, independientemente de su nivel de escolaridad, coloca a los trabajadores y hasta los profesionistas en una permanente comparación de sus capacidades agrupadas bajo el término de “competencias”. Así, prácticamente todas las reformas educativas realizadas en los últimos años están orientadas hacia la calidad con base en las competencias de cada persona.

Es por ello que surge la inquietud de demostrar qué importante es que en nuestra disciplina se rescaten nuevos tópicos relacionados con aspectos sociales, ya que si bien, el tema de la educación no se incluye como tal en los programas de la carrera, no podemos negar el impacto que ésta tiene a la hora de planear el rumbo de un país.

De igual manera, es de vital importancia que dentro de Relaciones Internacionales se contemplen este tipo de temas, puesto que la sociedad internacional va cambiando día con día, y actualmente las problemáticas son distintas a las de hace 50 años, donde todavía era latente la amenaza de un conflicto armado y el mundo estaba en plena reconfiguración política.

Asimismo, con esta investigación quedó claro que la importancia del tema en cuestión recae sobre los esfuerzos de las naciones para formar parte de instituciones supranacionales, que velan por intereses específicos. México participa en diversas organizaciones internacionales, en las que se ha caracterizado por mantener una postura pacifista, supuestamente tratando de no intervenir en los problemas internos de los demás países. La historia de esto comienza poco después de haber obtenido su independencia, y aunque para ese entonces las relaciones internacionales de nuestro país se centraban principalmente en su vecino del Norte, Estados Unidos, y en la zona de América Latina y el Caribe, recientemente ha desarrollado una política exterior más dinámica para convertirse en un participante activo en los asuntos multilaterales, como el cambio climático, los derechos humanos, entre muchos otros temas.

En este sentido, diversas organizaciones internacionales retoman el tema de la educación como un instrumento que permite formar al individuo y a éste asimilar los conocimientos para luego tomar conciencia de sus condiciones y valorarlas, al tiempo que

le permite progresar y reconocer otros derechos, exigir su cumplimiento y participar en las decisiones que le interesen para procurarse una vida. Sin embargo, esta concepción se ha ido transformando y ha ido adquiriendo nuevos matices que lo aproximan al aspecto economicista.

Como se comprobó a lo largo del Capítulo 1, la educación es un proceso fundamental; aunque puede durar toda la vida, su etapa más significativa son los primeros años del infante, puesto que está demostrado que es cuando los seres humanos desarrollan al máximo todas sus capacidades motrices y su creatividad intelectual. Por ello, resulta indispensable que los gobiernos se preocupen por la educación durante esta etapa e inviertan mayor presupuesto económico, así como en innovaciones tecnológicas que ayuden a maximizar el aprendizaje de los alumnos.

El primer capítulo también demostró que la educación es un factor clave en el desarrollo de las sociedades, y ha permeado en la evolución de los Estados. Pese a que cada país es libre de implementar las políticas educativas que mejor respondan a sus características y necesidades, en esencia, el valor que atribuimos a la educación es el mismo: utilizarla para enriquecer el intelecto humano y porque es a partir de ella que se potencian otros derechos, los cuales son indispensables para vivir armónicamente.

A nivel internacional se considera a la UNESCO como la organización más importante encargada de la educación, ya que desde su creación en 1945 se ha esforzado por mejorar este ámbito con la fuerte convicción de que ésta es la clave del desarrollo y mantiene estrechas relaciones con los ministerios de educación de todo el mundo.

Es así como en el Capítulo 2 pudimos apreciar el papel que juega dicha organización para llevar la educación a los grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos, con la visión global de la educación basada en los derechos humanos, además de que presta mayor atención a la importancia que reviste el aprendizaje en todas las etapas de la vida, haciendo hincapié en la educación básica.

Pero la UNESCO no es el único organismo de Naciones Unidas que se encarga de promover una educación de calidad para todos. También está UNICEF, que adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se exponen obligaciones explícitas de proporcionar educación en la primera infancia. Este organismo trabaja incesantemente con el fin de asegurar que todos los niños con independencia de su género, etnia, entorno y

circunstancias socioeconómicas tengan acceso a una educación de calidad. Todo ello en consonancia con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que reconoce el derecho a la enseñanza primaria universal tanto para las niñas como para los niños.

No obstante, existen otros organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, como el BM, que ven a la educación como uno de los factores más eficaces para reducir la pobreza, impulsar el desarrollo y mejorar la salud, la igualdad de género y la estabilidad de las naciones. En este sentido, el acceso a la educación representa la herramienta para adquirir destrezas básicas necesarias para el trabajo y la vida, puesto que los mercados exigen una fuerza laboral cada vez más calificada y flexible.

La OCDE, por su parte, actúa en pro de la economía mundial; es decir, gestiona todos los campos que favorezcan el desarrollo económico de los países y que contribuyan a elevar el nivel de vida de su población. Al ser un espacio de discusión más reducido y en el cual los países deben cubrir ciertas características económicas para poder ser miembros, tiene la posibilidad de llegar a acuerdos de manera más rápida y eficaz. Aunado a esto, el presupuesto con que cuenta la OCDE es mayor al de la UNESCO, ya que los países que lo integran representan a las economías más ricas del mundo.

Estas características hacen que la influencia de la OCDE sobre sus países miembros adquiera una mayor relevancia en cuanto a las acciones que deben emprender, ya que al no existir vinculación jurídica profunda en ninguna de las dos organizaciones, al pertenecer a dicho foro económico los países se comprometen a adquirir compromisos con el objetivo de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social.

De esta manera, se pone de relevancia la importancia que tiene para dicha organización la educación en todos los niveles, pero sobre todo, el nivel básico, ya que se olvida que para que la población adquiera niveles más altos de escolaridad, forzosamente tiene que empezar por cursar la educación primaria.

Con base en lo anterior, el tercer capítulo expone brevemente los resultados de nuestro país a lo largo de las cinco ediciones en las que se ha aplicado la prueba PISA, evidenciando que los avances han sido mínimos y que México ocupa los últimos lugares respecto a los demás países miembros.

Por otra parte, es importante destacar que desde el año 2000 el gobierno se enfocó en subsanar aspectos secundarios, dejando de lado algunos más importantes y que están

relacionados con la calidad de la educación más que con la cobertura. Esto ha llevado a un estancamiento de México frente a otros países, debido a que la educación es un proceso integral que necesita de la interrelación de muchos elementos pero, sobre todo, que no puede funcionar si las bases principales están desfasadas de la realidad nacional.

A partir de ello, los medios de comunicación han reiterado que el bajo nivel de competencia de los jóvenes mexicanos tiene como causa principal el papel que juegan los profesores, ya que está demostrado que el sistema de formación docente en nuestro país está plagado de prácticas corruptas y gran parte del magisterio ha conseguido su plaza por medios confusos, entre los que destacan el manejo discrecional de las cuotas de los agremiados por parte de la cúpula sindical, la venta de plazas, el ascenso en la carrera magisterial a partir de las lealtades hacia los líderes de sección, y también la represión a la disidencia.

En efecto, la falta de sistemas escolares eficaces en la gran mayoría de los estados está relacionada con la construcción institucional centralizada y vertical de la que se derivó por lo menos desde los años treinta un binomio SEP-SNTE como unidad burocrático-política. Y es que, para nadie es un secreto que durante mucho tiempo la líder del sindicato de maestros más grande de América Latina, Elba Esther Gordillo, decidió el rumbo de la educación en México.

Si bien es cierto que el país cuenta con una secretaría encargada de velar por la educación, al tener el respaldo de más de un millón de agremiados, la influencia de la lideresa le permitió frenar muchas de las propuestas hechas a lo largo de las distintas administraciones.

Sin embargo, todo ello fue posible gracias a las alianzas políticas creadas por Elba Esther. El SNTE fue durante varias décadas uno de los soportes del PRI, hasta la ruptura de su líder con Roberto Madrazo. En 2006, el sindicato apoyó la campaña del candidato Felipe Calderón Hinojosa y con el respaldo de los maestros, éste logró posicionarse como presidente de la República.

Durante todo el sexenio de Calderón, el SNTE mantuvo su influencia intacta, ya que se argumentaba que el presidente prefirió tener de aliada a la lideresa, puesto que había decidido emprender la “lucha contra el narcotráfico” y un desacuerdo con ella podría traerle graves consecuencias.

No fue sino hasta principios del 2006 que Elba Esther Gordillo fue arrestada acusada por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero) que sumaban millones de pesos. Aunque es importante mencionar que la caída y captura de la lideresa, más que un acto de justicia contra la corrupción sindical y la impunidad, fue una maniobra política con la que el presidente Peña Nieto, les mandó un mensaje a los poderes fácticos del país, advirtiéndolos que aquéllos que, tuvieran la capacidad para retar al Estado mexicano pensarán dos veces antes de hacerlo, pues éste habiendo retomado el poder, no permitiría obstáculos de ningún tipo.

Independientemente de las opiniones que puedan derivar del tema, sabemos que el sindicato es un elemento que influye a la hora de tomar decisiones pero no es el único. El sistema educativo mexicano enfrenta una diversidad de problemas que no pueden sólo explicarse a través del comportamiento del magisterio. De entrada, hablamos de un país con enormes desigualdades sociales y económicas. Los problemas de nuestro sistema educativo dependen en parte de la transformación del sindicato, pero mientras exista una población infantil en condiciones de marginalidad y pobreza no se podrá reformar el sistema.

En México existe una gran desigualdad social que incide en un sistema escolar inequitativo. Es decir, las condiciones socioculturales de los estudiantes son un factor determinante en el éxito o fracaso escolar, pero también lo hacen las condiciones en las cuales opera la escuela, puesto que el sistema ofrece una educación pobre donde las condiciones de demanda son más desfavorables.

La situación socioeconómica del país representa un problema para que las autoridades educativas pongan en marcha nuevos métodos y programas educativos, aunado a la posición política de los gobernadores de los estados. Debemos recordar que desde que comenzó a desarrollarse el sistema de educación pública en el siglo XIX, la actividad educativa se consideró responsabilidad de los estados y no del gobierno federal, al que correspondía ocuparse de las escuelas del Distrito Federal y los territorios, precisamente porque éstos no tenían calidad de entidades libres y soberanas.

No obstante, la incapacidad de los estados y municipios para hacer frente a tal obligación, fortaleció la opción contraria, la cual se concretó en la creación de la SEP en 1921. La federalización centralizadora se fortaleció de manera determinante cuando se modificó la Constitución que, desde entonces y hasta ahora, establece que el Congreso de la

Unión tiene la facultad para organizar y sostener el sistema educativo mexicano. Todo ello ocasionó un letargo burocrático que entorpeció la capacidad de acción de la SEP, puesto que no había un consenso entre las administraciones estatales.

El gobierno actual pretende solucionar estos problemas con la implementación de la reforma educativa, impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto, la cual creará el Sistema de Servicio Profesional Docente que estará integrado por concursos de ingresos para docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior. Con dicha creación se estarían fijando los parámetros para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio y se le cede al INEE la facultad para evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo. Con la reforma también se busca que la evaluación magisterial, en primer lugar, no sea potestativa o voluntaria, sino obligatoria para todos los maestros y que tenga consecuencias jurídicas para quienes no cumplan con los requisitos.

Sin duda la reforma educativa tuvo gran impacto para la sociedad mexicana, ya que además de ésta hubo muchas otras reformas implementadas, entre las que destacan la fiscal, la hacendaria, la energética y la política. Para muchos, el gobierno de Enrique Peña Nieto será recordado como uno de los mejores para nuestro país, pues gracias a todos los cambios emprendidos, México se perfila como uno de los países más competitivos en la economía global y como el favorito de los inversionistas internacionales, ya que al cumplir con su paquete de reformas, podrá competir con los grandes mercados.

En todo momento, las políticas mencionadas han contado con la aprobación de la OCDE y no sólo eso, sino que han sido determinantes en el rumbo del país. A dos décadas del ingreso formal de México en ese grupo de naciones, es evidente que los gobernantes no han podido abatir las condiciones de atraso social y rezago económico que prevalecen en el territorio; al contrario, las han profundizado mediante la aplicación de un modelo económico que concentra la riqueza nacional en unas cuantas manos y ha aumentado el número de pobres.

En este sentido es importante destacar que el reconocimiento de ese fracaso proviene de la propia OCDE, ya que ante los bajos resultados en sus mediciones internacionales, ésta ha reconocido que México se encuentra en los niveles más bajos de ese grupo de naciones en indicadores de producción y bienestar, y la diferencia de ingreso

entre el estrato más alto y el más bajo en México es casi tres veces más grande que el promedio de la organización.

No debemos olvidar tampoco que la ideología y misión de la OCDE coinciden con las recomendaciones del BM y el FMI en la promoción del llamado Consenso de Washington y en su implantación en América Latina, la cual ha avalado la inversión extranjera en detrimento de las políticas de desarrollo social y los programas de redistribución de la riqueza para beneficiar a los más desprotegidos.

Dichas organizaciones están plenamente convencidas que el desarrollo de las sociedades depende de la innovación tecnológica y científica. Aquí reside la vital función de los sistemas educativos: que logren forjar una población profesional con el conocimiento necesario para innovar e impulsar el desarrollo científico.

Todos los gobiernos del mundo han asumido un papel activo en la educación de sus ciudadanos y la “educación para todos” es un pilar central de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Son diversos los motivos que impulsan a la sociedad a respaldar firmemente la escolaridad. Este interés por fomentar la educación está justificado, pero muchas veces la pregunta es más bien cuánto invertir en el rubro porque esa inversión se realiza a expensas de otras inversiones públicas y privadas.

Aunque el gasto en educación ha aumentado en promedio entre los países de la OCDE, el nivel de aprovechamiento escolar ha permanecido casi en el mismo nivel. Esto sugiere que no necesariamente el gasto está relacionado directamente con el mejoramiento de la calidad educativa. Incluso hay casos de países con menor gasto que presentan mejores resultados que otros que invierten más.

Sin duda, el monto de los recursos que se destinan a la educación es importante para elevar la calidad, pero es más importante cómo se invierten esos recursos. Algunos de los elementos básicos para mejorar la calidad de la educación es contar con suficientes docentes bien calificados y la existencia de material educativo en las escuelas que facilite el aprendizaje.

Los retos de política educativa a los que debe hacer frente la mayoría de los países, incluidos los países en desarrollo son de carácter cualitativo y no cuantitativo. Una mayor calidad se traduce para las personas en un mayor ingreso de por vida. Además, una

sociedad con una fuerza laboral que haya recibido más educación puede esperar un mayor crecimiento económico, aunque es posible que los resultados tarden años en materializarse.

Por ello, es necesario que las políticas educativas se planeen con una perspectiva de mediano y largo plazo, ya que en nuestro país es común que la mayoría de los planes educativos fracasen. Esto debido a que las administraciones no retoman los proyectos emprendidos por sus antecesoras ni toman en cuenta los avances obtenidos, por el contrario, emprenden nuevas acciones que, como las anteriores, jamás tienen seguimiento.

Como vimos a lo largo de la presente tesis, la educación es un proceso constante, que requiere tiempo y esfuerzos, no sólo por parte del gobierno, sino de la sociedad en general. Tampoco es asunto solamente de los profesores, o de las escuelas, sino es un problema de todos. Está claro que la educación es la clave para abatir la pobreza y crear oportunidades para todos, pero eso lleva tiempo, ya que los resultados serán visibles, luego de años de esmero.

Si bien es cierto que la prueba del PISA brinda a los gobiernos la oportunidad de intercambiar ideas con otros países, con el fin de encontrar elementos aplicables al contexto nacional y que contribuyan al desarrollo de México, no debe permitirse que con ello se ponga al país en una situación injusta y desfavorable frente a los demás, ya que se supone, el objetivo de la prueba no es una comparación en materia educativa, sino una evaluación general del nivel en que, independientemente de su situación socioeconómica, todos los países miembros deberían tener.

Tomar un modelo estándar internacional, como es el caso de la prueba PISA, sólo puede funcionar como una referencia para el gobierno, es decir para identificar las carencias y fortalezas con que se cuenta y de ahí generar avances y mejoras en nuestro sistema educativo y obtener no sólo la calificación idónea en dichas pruebas, sino un verdadero desarrollo social. Sin embargo, no podemos pretender que con dicha prueba se obtenga el perfil general de los estudiantes y mucho menos compararnos con otros países que obviamente no cuentan con problemas como la cobertura, la equidad, las desigualdades sociales, entre otros.

Lo anterior demuestra que las recomendaciones hechas por la OCDE no pueden aplicarse tal cual en nuestro país, puesto que las características de sus demás miembros no coinciden del todo con las de México. Recordemos que el principal objetivo de la

organización es la expansión de la economía y el desarrollo de la economía mundial. Por tanto, existen problemas internos que imposibilitan a los países implementar los cambios encomendados. En el caso específico de la educación, existen problemas estructurales que tiene que ser resueltos, ya que de otra manera, sería imposible el éxito de cualquier política.

Asimismo, cada país cuenta con problemas endógenos, que condicionan el ejercicio de las autoridades políticas, influyen sobre los medios de comunicación social, ejercen influencia sobre el pensamiento y la acción de las personas e intimidan o persuaden a quienes tienen la facultad para tomar decisiones. De esta manera, resulta aún más complicado realizar cambios sustanciales, puesto que en el intento, los intereses de todos aquellos pueden ser vulnerados.

Las recomendaciones hechas a México en el plano educativo no toman en cuenta dichos problemas y lejos de obtener beneficios, se amplían las brechas sociales, pues al apostar por la ciencia y la tecnología, el gobierno relega a cientos de comunidades que por causa de su condición social no cumplen con los estándares establecidos.

El informe del PISA permite observar en particular que los resultados que obtienen los estudiantes en el país por entidad federativa, son también un reflejo de la desigualdad social que vive México. Los estudiantes con menores rendimientos fueron los de Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Guerrero, mientras que los estudiantes que obtienen puntajes más altos corresponden al Distrito Federal, Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Querétaro.

Por otra parte, los métodos de enseñanza en México no son los más apropiados, ya que los estudiantes no desarrollan la capacidad de aplicar su conocimiento en situaciones prácticas. Este tipo de deficiencias es común cuando la enseñanza se realiza a través de sistemas basados en la memorización y no con base en el análisis y la investigación.

Lo anterior sugiere que el rezago educativo se da precisamente a lo largo de la educación básica, ya que muchos gobiernos invierten el grueso de su presupuesto educativo en las universidades, ya que éstas tienen un gran peso político a la hora de recibir dinero del Estado, mientras que los preescolares, las primarias y secundarias no cuentan con dicho respaldo. No obstante, existen cada vez más evidencias de que la mejor inversión gubernamental en educación es la que se hace en niños pequeños, puesto que es más redituable invertir en los primeros años, donde se desarrollan más, que posteriormente sacar del rezago educativo a cientos de jóvenes.

La mejora de la calidad de la enseñanza, uno de los objetivos implícitos en la evaluación, necesariamente supone la modificación de las prácticas cotidianas de docentes y alumnos. Pero esta modificación tiene que ser gradual, tampoco es algo que se consigue de la noche a la mañana. Por ejemplo, muchas voces están en contra de que se implementen programas que acerquen a los niños a la ciencia y la tecnología, ya que argumentan que en México primero se necesita erradicar el hambre o lograr que todos tengan asistencia médica. Tal vez tengan razón, es ilógico que el gobierno plantee como reto nacional que cada niño tenga una computadora cuando ni siquiera tiene luz en sus casas. Sin embargo, tampoco es un desacierto, puesto que se podrían hacer ambas cosas.

El desarrollo humano es un conjunto de elementos, y ninguno es más o menos importante que el otro. Debe avanzarse en subsanar aspectos sociales como la salud, la alimentación, la vivienda y aquellos que se entienden como condiciones necesarias. Pero también cualquier avance en educación, por mínimo que sea, dará a los niños y jóvenes mayores oportunidades para elegir entre distintas opciones y formas de vida.

Las políticas públicas en materia educativa no han mostrado una gran planeación, ni han tenido como base los objetivos utópicos internacionales, a los que se supone debe llegar la educación. Por el contrario, ésta ha sido vista como un mecanismo más para implantar una ideología de las élites en el poder, que lejos de asemejarse a la realidad social, es ajena a las aspiraciones de la mayoría.

En el contexto de la globalización no hay lugar para prácticas ajenas al modelo impuesto, sólo cabe una sola educación. Pero, ¿qué pasa cuando los países cuentan con características distintas que no les permiten aplicarlo? Cuando debido a las múltiples culturas que conviven en su interior el modelo hegemónico resulta inviable y aun cuando han demostrado éxitos con sus propuestas, son obligados a abandonarlas para cumplir con los prototipos educativos.

La prueba PISA no tiene que ser la razón por la cual se modifiquen las estructuras del sistema educativo mexicano ni de ningún otro. Si bien es un buen indicador para obtener un panorama general del nivel en el que se encuentran los estudiantes, no mide en su totalidad el potencial de éstos. Además, si se supone que lo que busca la prueba es instar a los gobiernos a repensar sus sistemas escolares y no a decir qué práctica educativa llevó a los malos resultados, entonces no debería de tratar de implantar un modelo hegemónico para

todos los países, ya que cada uno debería establecer la política pública que dé solución a los problemas con que cuenta el país.

Si bien, la OCDE en sus estatutos afirma que trabaja por el desarrollo económico de las naciones, valdría la pena cuestionarnos si en realidad esto aplica por igual para todos los países, ya que está claro que con la globalización las brechas sociales se han ensanchado cada día más, y por supuesto, los países menos adelantados resultan ser los más perjudicados.

Además las pruebas estandarizadas como PISA, han llevado a una homogenización del modelo educativo, ese modelo educativo impuesto por los países occidentales que responde a las necesidades del mercado. Hoy día no hay lugar para proyectos educativos alternativos, la educación es solo una y bajo sus parámetros debemos ceñirnos.

Lo países desarrollados por medio de las organizaciones internacionales han instaurado mecanismos de dominación para el resto de los países, y la educación es uno de ellos. Desde hace siglos, la educación representó la vía para la obtención de objetivos específicos adoptados en cada época. Actualmente la situación no ha cambiado, y los beneficios que la educación escolarizada promete difieren de un país a otro.

Y es que, aunque la educación de “calidad” debería entenderse como una sola, en Estados Unidos o Japón se reciben al año miles de estudiantes de posgrado, en países como México se siguen formando a los técnicos que las grandes trasnacionales necesitan para mantener el modelo económico funcionando.

Este tipo de educación es por la que el BM y la OCDE están apostando, aquella que les permita mantener el orden internacional actual y donde los países desarrollados sigan estando bajo la tutela de estas grandes organizaciones. Hoy todo es susceptible de convertirse en mercancía, y la educación no es la excepción. Por ello, se le han atribuido conceptos propios del mercado, los cuales permiten la medición constante de resultados. No obstante, el discurso de los beneficios que la globalización trae consigo, sigue rigiendo el contexto internacional para ocultar las desigualdades económicas y sociales y mantener el nivel de vida de unos cuantos.

Está demostrado que desde que México adoptó el neoliberalismo como estandarte económico el desempleo ha aumentado, los precios se han encarecido, los salarios han disminuido, la injusticia social ha crecido y los programas sociales han ido en detrimento.

Es momento de cuestionar las bases de dicho modelo, de pensar en una alternativa viable acorde a nuestras necesidades y donde la educación tenga un papel protagónico. Pese a lo que muchos opinen, no es la economía en sí misma responsable del bienestar social: una población con acceso a una educación digna será capaz de buscar un camino propio hacia el crecimiento favoreciendo su equilibrio social, político, económico y cultural.

Bibliografía

- ❖ Álvarez García, Isaías, *La educación básica en México. Experiencias, modelos y alternativas*, Limusa, México 1999, 308 pp.
- ❖ Benavides, María Eulalia, y Velasco Guillermo, *Sindicato magisterial en México*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, México, 1992, 303 pp.
- ❖ Bracho, Teresa, *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, Documentos de Trabajo 2, Estudios políticos, CIDE, México, 1992, 153 pp.
- ❖ Colom Cañellas, Antoni J., *Formación básica para los profesionales de la educación: procesos y contextos educativos*, Planeta, Barcelona, 2011, 294 pp.
- ❖ Del Castillo Alemán, Gloria, y Azuma Hiruma, Alicia, *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, FLACSO, México, 2009, 263 pp.
- ❖ Delors, Jacques, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, Santillana Ediciones/UNESCO, 1993, 302 pp.
- ❖ Deval, Juan A., *Los fines de la educación*, Siglo XXI Editores, España, 1991, 109 pp.
- ❖ Díaz Gutiérrez, María Antonieta, *PISA 2006 en México*, INEE, México, 2007, 343 pp.
- ❖ Díaz-Polanco, Héctor, “Identidad, globalización y etnofagia” en *El laberinto de la identidad*, UNAM, México, 2006, 317 pp.
- ❖ Guillén, Arturo, *México hacia el siglo XXI*, Plaza y Valdez, México, 2010, 117 pp.
- ❖ Gvirtz, Silvina; Grinberg, Silvia; y Abregú, Victoria, *La educación ayer, hoy y mañana. El ABC de la Pedagogía*, Aique Grupo Editor, Argentina, 2007, 159 pp.
- ❖ INITE, *Educación hoy, la perspectiva de la OCDE*, INITE, México, 2010, 128 pp.
- ❖ Iyanga Pendi, Augusto, *Introducción al estudio de la historia de la educación*, Universidad de Valencia, España, 2003, 129 pp.
- ❖ Juárez Núñez, José Manuel, y Comboni Salinas, Sonia, *Globalización, educación y cultura: un reto para América Latina*, UAM Xochimilco, México, 2000, 255 pp.
- ❖ Latapí Sarre, Pablo (coord.), *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, FCE, México 1998, 422 pp.

- ❖ Lerner, Bertha, *Banco Mundial, modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*, Bonilla Artillas Editores, México, D. F., 453 pp.
- ❖ Mangniello, Ethel M., *La educación y sus fundamentos*, Librería del Colegio, Argentina, 1975, 223 pp.
- ❖ Mexicanos primero, *Contra la pared. Estado de la educación en México*, México, 2009, 135 pp.
- ❖ Ocampo, José Antonio, “*Capital social y reducción de la pobreza*” en *América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile, enero 2003, 585 pp.
- ❖ OCDE, *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*, México, 2006, 278 pp.
- ❖ Oppenheimer, Andrés, *Basta de historias*, Debate, 422 pp.
- ❖ Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, FCE, México, 2013, 359 pp.
- ❖ Ornelas, Carlos, *Política, poder y pupitres. Críticas al nuevo federalismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 2008, 284 pp.
- ❖ Pereira Castañares, Juan Carlos, y Martínez Lillo, Pedro A., *La ONU*, Arco Libros, España, 2001, 95 pp.
- ❖ Rey de Marulanda, Nohra, y Guzmán, Julio, *Inequidad, desarrollo humano y política social: importancia de las condiciones iniciales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, junio 2003, 42 pp.
- ❖ Rivero Herrera, José, *Educación y exclusión en América Latina, reformas en tiempo de globalización*, Miño y Dávila Editores, Chile, 1999, 484 pp.
- ❖ Ruíz del Castillo, Amparo, *Crisis, educación y poder en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, 194 pp.
- ❖ Solana, Fernando (comp.), *Educación ¿para qué?*, Limusa, México, 2012, 258 pp.
- ❖ Solana, Fernando (comp.), *Educación, visiones y revisiones*, Siglo XXI Editores, México, 2012, 416 pp.
- ❖ Torres Santomé, Jurjo, *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Ediciones Morata, España, 2001, 255 pp.

- ❖ Tristán López, Agustín (coord.), *Análisis multinivel de la calidad educativa en México ante los datos de pisa 2006*, INEE, México, 2008, 188 pp.
- ❖ Tuirán, Rodolfo, y Quintanilla, Susana, *90 años de educación en México*, FCE, México, 2012, 146 pp.
- ❖ UNESCO, *Informe sobre la educación en el mundo 2000: el derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida*, Grupo Santillana, Madrid, 2000, 183 pp.
- ❖ Valderrama, Fernando, *Historia de la UNESCO*, Ediciones UNESCO, Francia, 1991, 154 pp.
- ❖ Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, 2ª ed., El Colegio de México, México, 1975, 291 pp.
- ❖ Villalpando Nava, José Manuel, *Historia de la educación en México*, Porrúa, México, 2012, 606 pp.
- ❖ Windham, Douglas M., *Educación para todos: las condiciones necesarias*, monografía 3, UNESCO, París, 1994, 112 pp.
- ❖ Windham, Douglas M., *Una visión amplia*, Monografía 2, UNESCO, París, 1994, 99 pp.
- ❖ Zomosa, Andrea, *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, Centro de Estudios Internacionales (CEI), El Colegio de México (COLMEX), México, 2005, 309 pp.

Ciberografía

- ❖ Amador Hernández, Juan Carlos, *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*, CESOP, Documento de Trabajo núm. 35, marzo 2008, p. 24, disponible en www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Educacion_docto_35.pdf, consultado el 8 de mayo de 2014.
- ❖ Amador Hernández, Juan Carlos, *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, Documento de Trabajo, núm. 74, agosto de 2009, México 2009, 31 pp.
- ❖ Avilés, Karina, “Financiarán pobres la prueba PISA, que es hecha para ricos, dice experto” en *La jornada en línea*, 30 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/30/index.php?section=sociedad&article=025n1soc>, consultado el 15 de mayo de 2014.
- ❖ Avilés, Karina, “Reprueba México examen de la OCDE sobre rendimiento escolar” en *La jornada en línea*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=044n1so> consultado el 8 de abril de 2014.
- ❖ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 19 de mayo de 1992, Diario Oficial de la Federación, disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2014.
- ❖ Cámara de Diputados, Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, consultado el 25 de septiembre de 2014.
- ❖ CNN México, *La SEP alista cambios a los modelos educativos tras resultado en exámenes*, martes 3 de diciembre de 2013, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/la-sep-alista-cambios-a-los-modelos-educativos-tras-resultado-en-examenes>, consultado el 6 de abril de 2014.
- ❖ Coughlan, Sean, *El examen más importante del mundo*, 2 diciembre de 2013, disponible en <http://aquevedo.wordpress.com/2013/12/03/pisa-2013-el-examen-mas-importante-del-mundo/>, consultado el 20 de mayo de 2014.
- ❖ Díaz Barriga, Ángel, “Las pruebas masivas. Análisis de sus diferencias técnicas” en *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 11, núm. 29, abril-junio 2006, pp. 583-615,

- Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, p. 586, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/140/14002912.pdf>, consultado el 30 de abril de 2014.
- ❖ García, Judith, “México, reprobado en comprensión de lectura” en *El sol de México*, 18 de febrero de 2011, disponible en <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1970842.htm>, consultado el 2 abril de 2014.
 - ❖ Goche, Flor, *Reforma educativa, autoría de Mexicanos Primero*, 14 enero de 2014, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/01/14/reforma-educativa-autoria-de-mexicanos-primero/>, consultado el 30 de septiembre de 2014
 - ❖ Herrera Beltrán, Claudia, “OCDE: el rendimiento escolar en México, sin mejoría en dos años” en *La jornada en línea*, 1° julio de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/01/046n1soc.php?origen=index.html&fly=1>, consultado el 5 de abril de 2014.
 - ❖ INEE, *México en la OCDE*, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informesinstitucionales/estudiointernacionales/74-publicaciones/estudios-internacionales-capitulos/496-mexico-en-pisa-2009>, consultado el 2 de abril de 2014.
 - ❖ IE, *La OCDE impulsa los sistemas de educación pública de calidad y la profesión docente*, 3 de diciembre de 2013, disponible en http://www.ei-ie.org/spa/news/news_details/2783, consultado el 14 de mayo de 2014.
 - ❖ López Aguilar, Martha de Jesús, *¿Reforma educativa o reforma laboral?*, 16 diciembre de 2013, disponible en <http://cnteseccion9.wordpress.com/2013/12/16/reforma-educativa-o-reforma-laboral/>, consultado el 30 de septiembre de 2014.
 - ❖ Mahbub ul Haq, “El concepto de Desarrollo Humano” en *Informes sobre Desarrollo Humano*, disponible en <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>, consultado el 25 de mayo de 2011.
 - ❖ Montalvo, Tania L., “México, el peor de la OCDE en educación”, 3 diciembre de 2013 en *Animal político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/12/mexico-el-peor-de-la-ocde-en-matematicas-lectura-y-ciencias/#axzz2yLOx59db>, consultado el 6 de abril de 2014.
 - ❖ OCDE, *Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE*, 2012, disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/2/images/Avances_en_las_reformas_de_la_educacion_basica.pdf, consultado el 20 de mayo de 2014.

- ❖ OCDE, *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa para la Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*, Aula XXI Santillana, 352 pp., disponible en <http://www.oecd.org/pisa/39817007.pdf>, pág. consultada el 28 de marzo de 2014.
- ❖ OEI, “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” en *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, disponible en <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>, consultado el 23 de septiembre de 2013.
- ❖ ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 12 de julio de 2012.
- ❖ PNUD, *Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina*, Chile, 1996, 157 pp., disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001159/115926sb.pdf>, consultado el 10 de julio de 2013.
- ❖ Poy Solano, Laura, “Anuncia la SEP once acciones para revertir ‘pobres’ resultados en prueba de la OCDE” en *La jornada en línea*, 5 diciembre de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>, consultado el 8 de abril de 2014.
- ❖ Ramos, Dulce “Diputados aprueban Reforma Educativa”, 20 de diciembre 2012, en *Animal Político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/12/se-retrasa-por-2o-dia-la-discusion-de-la-reforma-educativa-en-san-lazaro/>, consultado el 25 de septiembre de 2014
- ❖ Reforma educativa, Pacto por México, disponible en <http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos>, consultado el 25 de septiembre de 2014.
- ❖ SEP, *Plan de once años*, disponible en: <http://www.90.sep.gob.mx/index.php/exposiciones/los-trabajos-y-los-dias/plan-once-anios>, consultado el 18 de enero de 2014.
- ❖ Staples, Anne, “Alfabeto y catecismo, salvación del nuevo país” en Alicia Hernández, *La educación en la historia de México*, El Colegio de México, México, 1992, pp. 83-84, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_educacion.htm, consultado el 20 de febrero de 2014.
- ❖ Tabares, Ignacio, *La educación como motor de desarrollo* disponible en <http://www.luenticus.org/articulos/02R014/index.html>, consultado el 24 de marzo de 2013.

- ❖ UNAM, *Legislación educativa*, disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.1.htm, consultada el 14 de octubre de 2013.
- ❖ UNESCO, *¿Qué es la UNESCO?* disponible en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>, consultado el 23 de febrero de 2013.
- ❖ UNESCO, *La educación para todos*, disponible en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/the-report-and-efa>, consultado el 26 de septiembre de 2013.
- ❖ UNICEF, *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*, febrero 2008, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>, consultado el 24 de julio de 2013.
- ❖ Vega Cantor, Renan, *La calidad educativa una noción neoliberal propia del darwinismo pedagógico*, 12 enero 2012, disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=142741>, consultado el 29 de septiembre de 2014.
- ❖ Zorrilla, Margarita, “La educación secundaria en México: al filo de su reforma” en *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 2, núm. 1, 2004, disponible en <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>, consultada el 16 de octubre de 2013.
- ❖ S/a, *Reforma educativa*, diciembre de 2012, disponible en www.pactopormexico.org, consultado el 2 de junio de 2014.
- ❖ S/a, *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*, p. 59, disponible en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND-Eje-3.pdf>, consultado el 3 de junio de 2014.
- ❖ S/a, “La evaluación educativa de la OCDE” en *La jornada en línea*, 14 de diciembre de 2001, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/14/058n1soc.html>, consultado el 5 de abril de 2014.