

20422
48



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

IMPACTO DE APLICACION DE POLITICAS-PUBLICAS EN
MEXICO EN MATERIA EDUCATIVA DEL NIVEL MEDIO
BASICO 1992 -2002

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
SERGIO VIEYRA LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ASESOR: JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



... a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso
contenido de mi trabajo recepcionado
NOMBRE: Sergio Vieyra
Lopez
FECHA: 10-Jul-2003
FIRMA: [Firma]

JUNIO, 2003.

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

En memoria de mis abuelos que me enseñaron tanto.

A mi madre: Raquel esa gran mujer que me apoyó siempre.

A Tania por creer en mí.

A mis hermanos Víctor y Cecilia, por que sin ellos no hubiera podido llegar a este momento.

A mi Familia por su apoyo incondicional.

A mis compañeros de ENEP que me acompañaron este recorrido de mi vida.

A Margarita por sus consejos.

A Araceli por su ayuda

A Michelle por sus observaciones y comentarios.

Al Profr. Hildebrando por sus enseñanzas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO EN MATERIA EDUCATIVA, NIVEL MEDIO BÁSICO: PERIODO 1992 – 2002.

Introducción.....	4
-------------------	---

Capítulo I

CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA EDUCATIVA

1.1- El Estado y las Políticas Pública.....	11
1.2 - Los Actores Políticos.....	21
1.2.1.- La Administración Pública y el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.....	22
1.2.2.- Los Partido Políticos.....	25
1.2.3.- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.....	29
1.3.- La Arena Política.....	31
1.4.- La Agenda Política.....	31
1.5.-- Antecedentes Históricos de Políticas Públicas en Materia Educativa.....	33

CAPITULO II

LOS LINEAMIENTOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

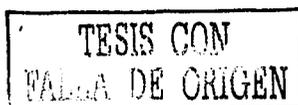
2.1.- Acuerdos de Tailandia (1990).....	37
2.2. La Modernización Educativa.....	39
2.3.- Reforma del Artículo 3º Constitucional (1992).....	42
2.4.- La Nueva Ley General de Educación (1993).....	46
2.5 El foro Mundial de Dakar Senegal (2000).....	46

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo III

LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA EDUCATIVA

3.1.- Los Planes Nacionales de Desarrollo.....	52
3.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.....	52
3.1.2.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	57
3.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	58
3.2.- Los Planes Nacionales de Educación.....	67
3.2.1.- Programa de Modernización Educativa 1989-1994.....	67
3.2.2.- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	70
3.2.3.- El Programa Nacional de Educación 2001-2006.....	72
3.3.- Cambio en los Planes y Programas de Estudio en el Nivel Medio Básico.....	87
3.4.- Prioridades y Estructura del Nivel Medio Básico.....	95
3.5 Impacto de las Políticas Públicas en Materia Educativa.....	99
3.6 La Evaluación en el Ámbito Educativo.....	100
Conclusiones.....	120
Bibliografía.....	124
Anexo.....	128



INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que más se ha discutido en los años recientes es el concerniente a las políticas públicas en materia educativa y a los diversos proyectos educativos planteados por los actores políticos, y sin duda uno de los temas que más interesa a los estudiosos de las Ciencias Políticas, ya que se ha escrito y hablado bastante sobre proyectos educativos, pero mucha información esta dispersa, lo que ocasiona dificultad en la búsqueda de un tema como el presente.

Siendo el tema de la educación y los proyectos educativos un tema que no esta totalmente discutido y que muy probablemente sigan dándose cambios en la en la estructura, los proyectos, planes y programas de estudio del país, es la razón por la cual me resulta de interés el desarrollo de la presente investigación

Aunque el tema de la reforma educativa y las propuestas educativas de los actores políticos han sido tratados por varios autores, es un asunto en constante discusión y las propuestas que se hacen día a día, con relación a las políticas educativas obligan al constante análisis de las mismas.

Cabe señalar que, la presente investigación no estudiará el problema de la Reforma Educativa, políticas públicas y las propuestas de los actores políticos como una mera descripción de hechos, sino que tratará de encontrar, qué intereses políticos y económicos existentes detrás de cada propuesta que ha sido planteada por los actores políticos.

Otros aspectos igualmente importantes son aquellos en que se vislumbran nuevos cambios, mismos que no podrán ser entendidos, si no se conoce el proceso histórico y las diversas propuestas que se han planteado en torno a la educación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La presente investigación plantea ofrecer un sencillo estudio sobre las Políticas Públicas en materia Educativa que se aplicó en nuestro país en el período comprendido entre 1992-2002.

Existe en el trabajo una primera consideración, la cual surge del cuestionamiento efectuado por Tomás Hobbes, alrededor de la normatividad como la representación del interés general, resultado de un pacto racional de hombres libres e iguales tal como lo postula la "teoría del Contrato Social"¹. En contraposición, la teoría marxista, describe el carácter clasista del derecho Carlos Marx plantea una dimensión importante en el aspecto de la realidad social, en el que se pone de manifiesto la relación existente entre las leyes y la estructura histórica de dominación política y social de una clase sobre otra².

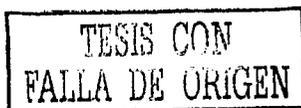
Otra consideración importante es que los cambios que se han dado en la estructura educativa, no han sido producto del azar, sino son parte de los conflictos políticos que ha sufrido nuestro país a lo largo de su historia, bajo esta perspectiva la transformación de los últimos años ha sido una constante lucha de intereses políticos y económicos, reflejada en las propuestas de los actores políticos.

El análisis de los planteamientos y debates que se han dado en torno a la educación, nos permitirá comprender que la estructura educativa es el resultado de una discusión bajo determinada correlación de fuerzas, y a la vez una disputa política por la Nación.

Este debate que se genera por lo que debe representar la educación nacional, es debido a las diversas concepciones que se tienen sobre lo que debe ser la educación pública. Ha sido una constante en el desarrollo histórico de

1 Juan Jacobo Rousseau, El Contrato Social, México, Edit. Porrúa, "Sepan Cuentos" Núm. 113, 1975, Pág.9.

2 Carlos Marx y Federico Engels, La Ideología Alemana, México, Edit. Cid, Pág.387.



nuestro país, que explica en buena medida la importancia que se le ha dado a las Reformas educativas y a la intensa polémica que ha generado en torno a este asunto.

Las transformaciones en materia educativa durante el periodo 1992-2002, no están acabadas, y que en la actualidad, sea el sistema educativo, probablemente algo diferente a lo muchos deseamos. Es por esto, que el periodo señalado debe servir para no dejar pasar elementos importantes, para comprender lo complejo de este tema a principio del presente milenio.

Conocer el problema educativo como un factor fundamental para el desarrollo del país, analizando las reformas en materia educativa en los últimos 10 años, para comprender cuales han sido sus fallas y deficiencias en la implementación, y así proponer nuevas estructuras en el diseño de políticas públicas en materia educativa, en el nivel medio básico.

El presente análisis busca por medio de la investigación, procurar tener las mínimas bases teóricas, que comprendan los cambios en la estructura educativa, los diversos proyectos y discusiones que se han dado sobre ella. Así mismo, se observa la influencia que han tenido los diversos actores políticos en la transformación de la estructura educativa, en especial en los últimos años, (1992-2002) teniendo en cuenta las diversas posiciones e ideología de los actores políticos; así mismo identificar las tendencias de las propuestas desde el punto de los sectores sociales que representan.

Se observa dentro de la presente investigación que los actores políticos son elementos que han influido en la discusión y la forma que han adquirido las políticas públicas en materia educativa, a partir de su presencia en el sistema político mexicano; tomando en cuenta los tres requisitos que rigen la historia, es decir, lo económico, político y social. Así como formas que ha tomado el sistema educativo nacional a partir de las reformas, y proyectos de los actores políticos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

teniendo en cuenta conceptos como la democracia, justicia social y calidad, temas de interés inmediato discutidos por partidos políticos, organizaciones sociales y gobierno federal, estatal y municipal.

Otro factor importante que se considera, es que al analizarse las políticas públicas en materia educativa sólo se estudia una porción del amplio abanico de niveles educativos que conforman el sistema nacional de educación, ese sector a estudiar es el de la educación media básica, debido a que desde mi perspectiva es en primer lugar, muy importante tanto por la cobertura, como por que serán los jóvenes que se encuentran estudiando en estos niveles, en pocos años, quiénes se integraran al sistema productivo nacional.

En el trabajo se expone la importancia de conocer cuales han sido en primer lugar las repercusiones de las políticas publicas en materia educativa, su impacto en la educación media básica, las fallas, tratando de dar una modesta aportación sobre el mejoramiento de aplicación de las políticas educativas en este nivel.

Se exponen los principales conceptos relacionados con la educación, la reforma Educativa, negociación política, las repercusiones en el Gobierno Federal, estatal y municipal. Al mismo tiempo se realiza un breve análisis sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, este nos servirá para entender las tendencias modernas en torno al debate sobre lo que ha significado las reformas educativas con base en las diversas propuestas de los diversos actores, en especial de las autoridades educativas y los partidos políticos tomando en cuenta principalmente a los tres más fuertes dentro de nuestro sistema y de manera tangencial a los considerados pequeños; y así poder entender las propuestas y sus transformaciones en el ámbito educativo en el periodo comprendido de 1992-2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se describe la participación de los actores políticos dentro de las diversas reformas y acuerdos; así como sus postulados en materia educativa, como un pilar en las transformaciones educativas en México, por lo tanto el análisis de sus propuestas y alcances de éstos, resulta indispensable para entender la reforma educativa, y conocer los sectores beneficiados con la aplicación de políticas públicas en esta materia.

Se revisaron los planes nacionales de desarrollo, los planes sectoriales en materia de educación así como los diversos programas de gobierno tendientes a apoyar el desarrollo del sector educativo; para poder dar una opinión sobre los sucesos acontecidos a lo largo de los últimos años en relación a los cambios de la estructura educativa, donde se han creado cambios en los contenidos legales y administrativos, resultado de un largo proceso, en el que el debate y negociación, han representado un factor importante en las políticas públicas en materia educativa. Por lo anterior resulta indispensable dar una opinión, y poder explicar si ha existido algún avance en materia educativa, y que sectores de la población han resultado beneficiados con los cambios en materia educativa.

Se analizaron los contenidos y los planes educativos en el nivel medio básico y de esta manera intentar determinar que la Reforma Educativa no es un proceso concluido, por lo que el debate continuará después del 2002, siendo previsible de acuerdo con el análisis de las propuestas buscar que en los próximos años se darán nuevos cambios, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentado por el presidente Vicente Fox, menciona la necesidad de una Revolución educativa, por lo que la presente investigación pretende contribuir al análisis de los posibles cambios que se darán en el futuro inmediato.

La necesidad de llevar educación a la mayoría de la población, debido a el avance democrático, ha sido una aspiración de la mayoría de los ciudadanos, expresión constitucional llevada a la práctica en los procesos electorales para acceder a los puestos de elección popular, siendo los partidos políticos los que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

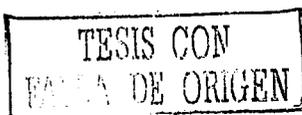
representan a éstos, la posición tomada en las transformaciones en el sistema educativo nacional tiene que ver con los intereses de grupos políticos y económicos, y por la correlación de fuerzas imperante en el momento de las transformaciones del régimen jurídico y político del sistema educativo nacional.

Las transformaciones que ha sufrido el sistema educativo nacional, han sido el resultado de un largo proceso histórico, las cuales tienen un significado preciso, acorde con las fuerzas que han intervenido en el cambio, imprimiéndole a éste su concepción sobre las diversas formas de organización tanto en el nivel federal, como en los estados y municipios, así como del federalismo educativo. Es necesario conocer los cambios que se han dado en las políticas públicas en materia educativa a lo largo de la historia, en específico el periodo estudiado para de esta forma poder entender los cambios actuales, así como los que pudieran surgir en un futuro.

Los partidos políticos en México representan la forma de organización de los ciudadanos para aspirar al poder, por lo tanto, se analizaron las propuestas de estos actores políticos; pieza clave en la transformación educativa permitiendo identificar qué interés político, ideológico y económico representan cada partido por medio de sus propuestas de transformación en materia educativa.

Para poder analizar un problema tan complejo, como el de la lucha por un sistema educativo y las variantes que se le han dado a dicho modelo, sólo puede ser analizada tomando en cuenta la evolución histórica que ha tenido la educación pública en nuestro país, y los diversos actores que han influido. Sin ella no podríamos definir los intereses políticos y económicos de los diversos actores, que han estado presentes en la disputa por el modelo de Nación que pretende cada sector social como integrante de la sociedad mexicana.

El punto de partida del presente estudio, es el análisis de los fenómenos generales, para así poder pasar a explicar los fenómenos particulares que han



· intervenido en las políticas públicas en materia educativa, es decir, se han estudiado las diversas variables que han afectado el desarrollo, de la educación pública del país en su conjunto, tomando en cuenta el desarrollo de la estructura económica, política, jurídica y social y que ha influido de manera determinante en la forma de organización educativa que ha tomado nuestro país a lo largo de la historia, y así poder entender en un momento determinado, como lo es, el proceso más reciente de cambios políticos y jurídicos en materia educativa comprendido en los últimos años (1992-2002).

Las técnicas de investigación que se utilizaron en esta investigación son las del análisis bibliográfico y hemerográfico, siendo que en su mayoría, las propuestas que se han hecho sobre políticas públicas producto de reforma educativa, que han sido plasmadas en diversos documentos, además de que se ha creado una importante bibliografía sobre este asunto, así como una gran cantidad de trabajos hemerográficos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA EDUCATIVA.

1.1. El Estado y las Políticas Públicas

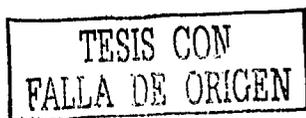
A finales del Siglo XX y principios del XXI, la situación que viven los Estados modernos ha cambiado radicalmente, principalmente por varios sucesos que han sido de gran importancia; como la caída del bloque socialista, lo que ha creado un mundo unipolar con la dominación de unas cuantas potencias, que ha impulsado al neoliberalismo, por medio de determinados instrumentos financieros internacionales como lo son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional entre otros.

Lo anterior dentro de un mundo globalizado ha llevado a los Estados a buscar nuevas formas de organizarse y por lo tanto de cambio en cuanto a sus funciones, en donde lo que se considera lo público y lo privado se están transformando.

Ante esta nueva perspectiva, es lógico que se presenten transformaciones en el campo de acción de la administración pública, siendo esta una actividad de gobierno, así como una ciencia que por su mismo carácter obliga a la reflexión teórica constante, por tales razones han cobrado una importancia singular las políticas públicas que son entendidas como una tecnología de gobierno y como una opción para el mejoramiento constante de la función estatal.³

En México es una competencia del Estado, el de atender entre otras las siguientes funciones: proporcionar, regular, modificar, dirigir, controlar, {...} la

³ Montes de Oca, Malvaez Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM. México. Material en proceso de publicación. Pág.1



actividad educativa.⁴ Por lo tanto el Estado mexicano debe ocuparse de legislar y en el diseño e implementación de políticas públicas en materia educativa, en donde es indispensable la participación del Estado y los ciudadanos.

Pero antes de continuar, será menester, desarrollar y explicar conceptos fundamentales como lo son Estado y Políticas Públicas.

Existen diversas teorías que tratan de explicar lo que es el Estado, entre esas podemos destacar la teoría de Platón, quien en su obra más importante que es "la República", estructura un Estado ideal, con la justicia como valor supremo, es decir en su filosofía moral y política determinó como fines del estado la justicia y la virtud.

Para Aristóteles la idea de que existe un orden natural, derivado de la esencia misma de las cosas y en la naturaleza racional del hombre; considera que el hombre es un animal político, quien en la sociedad política logra su mejor forma de gobierno, que es la que se adapta a las necesidades y características de cada pueblo⁵.

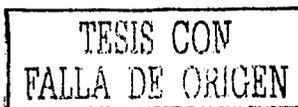
En la obra de Santo Tomás de Aquino y sus discípulos, se intenta realizar una síntesis universal, fundada en armonía y la conciencia. Santo Tomás ve a la comunidad política como un instrumento necesario para el correcto desarrollo de la sociedad, se apoya en San Pablo en el origen divino de la potestad. Siendo las polis comunidades demasiado reducidas para ello piensa en comunidades políticas de mayor extensión y por último la ley humana es parte integrante de la totalidad del sistema del gobierno divino.⁶

Los contractualistas se sustentan en un sistema basado en la doctrina del contrato social, como lo son Thomas Hobbes, Jonh Locke y Jean Jacobo

⁴ Sánchez Vázquez Rafael. Derecho y educación .Edit.. Porrúa, México, 2º Ed.1998, p.49.

⁵ Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Teoría del Estado. Edit.. Porrúa México, 15º Ed. 2000, P.171

⁶ Ídem. P.172.



Rousseau; para el primero la situación de que el hombre es el lobo del hombre, lo que da origen a una forma de convivencia para la obtención de la máxima libertad, entonces los humanos constituyen la sociedad civil por medio del contrato, de esta manera surge el derecho, la obligación y la ley.

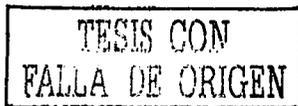
Para Locke el hombre se encontraba en un estado primitivo de naturaleza, aquí los hombres se encuentran en perfecta libertad para ordenar sus acciones, exponer sus posesiones y personas en la manera que les parezca conveniente, siempre dentro de los límites de la ley natural, sin embargo debido a la injusticia se hizo indispensable el crear, por acuerdo de todos una sociedad política en la que su totalidad presidiese en el poder soberano, pero siempre su ejercicio encomendado a un grupo de personas, sobre la medida necesaria para preservar los derechos fundamentales de todos los hombres, el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad.

En lo que corresponde a Juan Jacobo Rousseau los hombres en época primitiva vivían libremente en armonía con la naturaleza, pero los humanos empezaron a transformar el mundo, debido a la cultura, al cultivo de la tierra y con ella comienza la propiedad privada, por lo tanto aparece, la desigualdad con el estado de naturaleza primitivo.

Para poder recuperar esa libertad perdida, los hombres se pusieron de acuerdo para crear de manera artificial una sociedad política. Cedieron sus derechos naturales y la comunidad devuelve a cambio la protección a sus derechos.

El poder no se trasmite a un hombre o grupo de hombres, sino a la comunidad entera que es la depositaria de la soberanía. Su manifestación es la voluntad general.⁷

⁷ Ibidem. pp.174-176



Los teóricos organicista tratan de explicar al estado como un organismo, un orden espiritual o común del organismo, para Claudio Bernard, un organismo es un todo vivo, compuesto de partes vivas, seguido de esto se concreta este organismo vivo compuesto de partes vivas como los seres humanos.⁸

En la doctrina positivista, donde destaca Augusto Comte, consideran que toda la ciencia debe partir de hechos tomados en el sentido de objetos perceptibles, además debe también tomarse los hechos comprobados y llevados a la construcción de leyes. Para los positivistas la ciencia, es la ciencia de la sociedad y la ciencia de la evolución. El individuo es una abstracción. La sociedad es la única realidad. Por lo tanto hay que organizar las sociedades modernas sobre bases científicas. No hay derechos individuales, sólo existen deberes para con la sociedad, la familia, la patria y la humanidad.⁹

Los idealistas por su parte consideran "al alma nacional del estado", una entidad espiritual en la cual emanan las fusiones, el desarrolló de la cultura y fortalecimiento de los hábitos y costumbres de un pueblo.

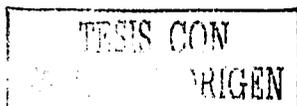
En la teoría de Hegel, aparece el Estado como el espíritu objetivo, que de forma dialéctica se determina a sí mismo libremente como idea ética y que "cada Estado constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, que se forma de los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan"¹⁰.

Respecto a la doctrina materialista se puede decir que sus principales representantes son Carlos Marx y Federico Engels, quienes desarrollan el materialismo histórico.

⁸ Ibidem. pp.177

⁹ Ibidem. pp.177-178.

¹⁰ Ibidem. pp.179.



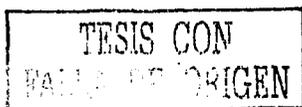
Carlos Marx afirma: "En la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de sus voluntades, relaciones de producción que corresponden una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, que tiene una base real sobre la cual edifica una superestructura jurídica y política y a la cual corresponden determinadas formas sociales de conciencia [...] el modo de producción de la vida material, condiciona, por tanto, en general, el proceso de la vida social, política y espiritual."

Para la definición de Estado que entenderemos en el presente trabajo, lo dividiremos en tres: Estado Capitalista, Estado Nacional y Estado Global.

El Estado capitalista

Carlos Marx negaba que el poder del Estado llevara al bien común, al interés general o a la justicia para todos. El Estado lo definió, como la forma emergente de las relaciones de producción, un aparato para el ejercicio del poder de un grupo especial, o sea de "la clase dominante"; la cual es la expresión política de la estructura de clases inherente a la producción capitalista. Debido a que la burguesía tiene un control específico sobre el trabajo en el proceso productivo, extiende esta relación de poder al Estado y a otras instituciones sociales; pero también el Estado es una respuesta a la necesidad de contener los antagonismos de clase y mantener el "orden", debido a la forma de producción la cual a su vez reproduce la dominación económica de la burguesía.

La lucha de clases, es inherente a todos los aspectos del desarrollo capitalista – aunque los teóricos modernos defensores del neoliberalismo y la globalización, nos quieran convencer de que tal lucha ha desaparecido y en su lugar ahora debe existir colaboración de clases- además de las instituciones capitalistas, estructura y superestructura, constituye la base de la teoría marxista.



El consenso de la población sobre la estructura social está prácticamente ausente, por lo tanto, la reproducción social es realizada principalmente mediante tácticas de represión contra la clase trabajadora, realizado directamente por el capitalista y por el Estado, que es el aparato represivo de la burguesía para mantener a los trabajadores en su lugar mediante el sistema jurídico, el ejército y la policía. Por lo tanto, la reproducción que sirve a los intereses de una determinada clase social nos lleva a la existencia de contradicciones de clase y el por lo tanto a la lucha de clases.

Un punto importante para entender el desarrollo capitalista es la sociedad civil, pues para Marx como para Gramsci, pero en especial para el primero, la sociedad civil es estructura -relaciones de producción-, mientras que para Gramsci el desarrollo de la sociedad civil lo vamos a encontrar dentro de la superestructura en lo complejo de las relaciones ideológicas y culturales, es decir, la vida espiritual e intelectual y la expresión política de esas relaciones; actor activo y pasivo en el desarrollo histórico-. Es importante el papel que juega la superestructura en la perpetuación de las clases y en la prevención del desarrollo de la conciencia de clase, pues significa el predominio ideológico de normas y valores de la burguesía sobre los demás sectores que se encuentran subordinados de la sociedad.

Gramsci considera, que el Estado capitalista, desarrolla una concepción única (burguesa) de la realidad, además de encontrarse también involucrado en la reproducción de las relaciones de producción, ya que no es solo un aparato coercitivo de la burguesía: incluye la hegemonía superestructural de la burguesía, también está involucrado en la estructura de clase, por las relaciones de producción y unido a ellas. Gramsci no hace énfasis en la separación entre estructura y superestructura, sino considera que entre estas existe una relación dialéctica.

Nos dice Gramsci que el control de la conciencia es un campo de lucha política, así como por el control de las fuerzas productivas. Señala que las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

creencias populares" y otras ideas parecidas son en sí mismas materiales, el Estado, por tanto, como un instrumento de dominación burguesa tiene que estar relacionado en la lucha sobre la conciencia. Porque el desarrollo burgués no sólo se lleva a cabo a través del desarrollo de las fuerzas productivas, sino también de la hegemonía en el terreno de la conciencia. Si no se tiene el poder en el campo de la lucha sobre la conciencia, la burguesía tratará de hacer uso del poder coercitivo del Estado como un instrumento fundamental de dominación ¹¹

El Estado nacional

Para el Estado nacional, el capitalismo es el modo de producción dominante; visto desde la perspectiva de la categoría gramsciana de hegemonía, el Estado nación no se produciría solamente desde el ámbito económico, sino a partir de la articulación de las contradicciones económicas, de clases y de la ideología¹².

Podemos decir, que la identidad nacional es la identificación que se establece entre los individuos, independientemente de la clase social a la que pertenecen y la conciencia nacional es la representación de la relación existente entre los ámbitos económico, político e ideológico.

Hablar en nuestros días de lo que significa nacional es hablar de valor considerado obsoleto y fuera del contexto de la modernidad. Por lo tanto todo aquello que tenga relación es tomado como retrograda en los países periféricos debido a que para algunos teóricos se obstaculiza la integración completa y por lo tanto se atenta contra las posibilidades de desarrollo; se trata de acabar con la identidad y la conciencia nacional, donde podemos encontrar la memoria y los

¹¹ Martín Carnoy. Enfoques marxistas de la educación. 2a. ed. Trad. de Silvia Shmelkes. México, Centro de Estudios Educativos, 1989.

¹² Ana María Rivadeo. El marxismo y la cuestión nacional. México, UNAM. 1994. p 151. Cit. en: Oscar Wingartz P. "El movimiento zapatista: el reencuentro de una nación." http://www.upnqueretaro.edu.mx/arteycultura/ov_zapata.htm

sentimientos históricos en el imaginario social, que colectivamente nos diferencian de otros; es por eso que se les tiene bastante odio y se les reprime a los "globalifobicos" pues son elementos que provocan la anomia a nivel social, ya que van en contra del progreso y la modernización de las economías.

Al provocarse la destrucción de los valores nacionales nos lleva a la ruptura de los lazos de solidaridad, la destrucción del tejido social; y por lo tanto se genera la identidad de la globalización; misma que podemos considerar como una identidad individualista, de aislamiento y fragmentación social¹³. En contraposición, encontramos en los países de mayor desarrollo la exaltación a lo nacional como valor importante de cohesión social; además de que se practica el proteccionismo económico para defender a sus economías de la competencia del exterior como una medida de patriotismo, potenciándose las medidas después del famoso acontecimiento del 11 de septiembre del 2001.

Los conceptos anteriores son indispensables para hacer inteligible el sentido de las recomendaciones (indicaciones), de los organismos internacionales de financiamiento para la orientación de las políticas públicas de los Estados nacionales, de las cuales destacan las políticas públicas en materia educativa.

El Estado global

Ante estas nuevas circunstancias que se viven a nivel mundial después de los años 80's y en especial después de la caída del bloque socialista podemos afirmar que se creó un Estado global; esto es un Estado mundial de "Facto",¹⁴ de la misma manera que los estados nacionales tienen una forma de gobierno, aparatos de control político, administrativos, militares e ideológicos y un territorio sobre el cual tiene su influencia.

¹³ Sub Comandante Insurgente Marcos "La Cuarta Guerra Mundial" en suplemento "Perfil", de La Jornada. Martes 23 de octubre de 2001.

¹⁴ Noam Chomsky y Heinz Dieterich. La sociedad global. Educación, mercado democracia. México, Edit. Joaquín Mortiz. 1995. p. 76.

Dentro de lo que sería el Estado global, podemos decir que el gobierno global está constituido por los gobernantes de las siete naciones más poderosas - en términos económicos- del mundo, es decir, el llamado el grupo de los siete (G7), que representan los intereses de las compañías que ahora podemos considerar como globales. Dentro del gobierno global encontramos una estructura de carácter ejecutivo con varios organismos que operan en los diversos ámbitos; así afirmar que en materia económica los organismos rectores del gobierno global son El Banco Mundial (BM), El Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La institución que tiene como propósito instrumentar las medidas de control político, es el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU); por lo que se refiere a los aparatos de control social y de difusión ideológica se cuenta con la Asamblea General de la ONU y sus organismos dedicados al desarrollo social y cultural: UNESCO, PNUMA, PNUD Y OIT. Del aparato militar sería responsable la OTAN¹⁵. Como ejemplos podemos citar la actuación de las Naciones Unidas en las últimas guerras como : la del Golfo Pérsico, la de Kosovo, la de Afganistán y en últimas fechas el papel que ha tomado sobre el caso de un nuevo ataque a Irak.

Todas las acciones que realizan los organismos internacionales que se encuentran subordinados al gobierno global, lo hacen de manera concreta, dentro de una división del planeta en cuatro regiones básicas que incluyen a la mayoría de los países del tercer mundo, dichas regiones son: África, América Latina, Asia neocolonial y Europa Oriental,¹⁶.

Dentro del Estado global encontramos a los inversionistas quienes funcionan como una especie de legislatura, y son los que deciden realmente sobre

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ídem

la economía de un país, por medio de la rotación de su capital financiero. La forma en que trabaja esta "legislatura", está totalmente alejada al proceso democrático, debido a que limita las decisiones que los gobiernos nacionales puedan tomar¹⁷.

Los defensores del neoliberalismo utilizan el término de "aislamiento tecnocrático", concepto acuñado por el Banco Mundial, que significa, que la toma de decisiones se mantiene separada del ámbito público. La población puede creer que está tomando decisiones, pero en la realidad las decisiones políticas se toman independientemente de la voluntad de la sociedad.

Lo que se busca es que el individuo, ese "ciudadano del mundo" que se encuentra en soledad, tenga una historia válida centrada en el individualismo, para lo que es necesario desaparecer las culturas, identidades y conciencia nacionales; porque cualquier elemento de diferenciación, contrario a la homogeneidad, va en contra del "control tecnocrático".

Políticas Públicas

En lo que respecta a las políticas Públicas al igual que el Estado tiene diversas acepciones, por ejemplo para Eulau y Prewitt "Una política pública se define como una decisión permanentemente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como aquellos que se atienen a ella". Otros autores, lo dicen de una manera más sencilla como es el caso de Dye, para él, la política pública es "aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer."¹⁸

Por su parte, Omar Guerrero cita algunas definiciones sobre política pública de las cuales destacamos las siguientes: "la nueva noción de política pública

¹⁷ Jim Cason y David Brooks. "La última desaparición de las fronteras" (entrevista Noam Chomsky). Suplemento "Masiosare", *La Jornada México*, 1 de febrero d 1998

¹⁸ Dye, Thomas, *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs, N.J. 1984, pp 1-2

trasciende su connotación vulgar del curso de acción, para ser definida una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los modelos óptimos para efectuar la acción decidida,(...)<un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluye de pasados el presente>."19

Otra definición que resulta interesante es la que propuso en el año de 1979 Frohock, que considera que una política pública es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2.-ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1.-Reconciliar demandas conflictivas o,
 - 2.2.- establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.²⁰

Tratando de aterrizar sobre lo que entenderemos por políticas públicas, diremos que son acciones concretas de gobierno que buscan resolver problemas específicos.²¹

1.2 Los Actores Políticos

Al estudiar las políticas públicas nos encontramos que para su aplicación, debe haber tanto personas como grupos que han de influir en la decisiones para la realización de ciertas políticas, en el caso de las políticas educativas no son la excepción, y para el caso del presente trabajo se abordará, algunos actores que consideró han influido en la realización de la políticas publicas en materia

¹⁹ Guerrero, O." Las políticas publicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria" Ms. 1991.

²⁰ Frohock,F.M. Public Policy Scope and Logic. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J. 1979, p.11.

²¹ "Las políticas Públicas parecen ser prácticas gubernamentales de excepción o contingencia; no programas de gobierno comprensivos a largo plazo". Vease Guerrero, Omar. "Políticas Públicas: una resurrección de la ciencia de la policia", Mesa redonda sobre el tema: El papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos. ITAM, noviembre de 1988.

educativa, que son el gobierno en sus diversos niveles, los partidos políticos y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Pero para entender como los actores políticos tuvieron una influencia en los cambios en la políticas educativas, es preciso primero, definir lo que se entenderá como actor político, para Andrés Serra Rojas lo define como a la "persona o agrupación que desempeña un rol políticamente relevante, es decir, un rol que afecta directamente las operaciones de alguna estructura dentro del sistema político a pesar de lo pequeño que este efecto pueda ser. Así, un volante, un comité del congreso, un dictador, el secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos."²²

En lo que concierne al presente trabajo es importante tener en cuenta que entre los actores que participaron en la elaboración de políticas públicas, se analizarán, los diversos niveles de gobierno, es decir, el federal, el estatal y el municipal, otro actores que son también importantes, son los partidos políticos, que tuvieron un acción decisiva principalmente en el ámbito legislativo, otro actor no menos importante es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

1.2.1 La Administración Pública y el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

La Administración Pública

Para los fines del presente trabajo resulta indispensable dar una definición de administración pública, y desde el sentido amplio se podría definir como "el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta

²² Diccionario de Ciencia Política, T.I. Andrés Serra Rojas, Edit. UNAM/FCE. México, 1ª reimpresión 2001. Pág.10.

persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal".²³

Para Alejandro Carrillo Castro la administración pública es un "sistema dinámico – integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes presentan o gobiernan una comunidad políticamente organizada"²⁴.

En general se acepta que la Administración Pública lleva a cabo las siguientes actividades:

Mantener el orden público

Satisfacer las necesidades de la población

Conducir el desarrollo económico y social partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico²⁵.

Por su parte Andrés Serra Rojas considera que la "Administración Pública es la acción de administrar la cosa pública, esto es la gestión o servicio de Intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad.

La administración se lleva a cabo de acuerdo con las normas que regulan esa actividad. La administración junto con el gobierno componen las funciones especiales del Estado"²⁶.

²³ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, dirigida por Sills Vol.1ed., Aguilar, España. 1ª reimpresión 1979. Pág.12.

²⁴ Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y la Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta) 1ª ed., Miguel Ángel Porrúa. S.A., Librero-Editor, México, 1988, Pág. 27.

²⁵ Miguel Galindo Camacho. Teoría de la Administración Pública. Edit., Porrúa. México, 2000. Pág. 6

²⁶ Andrés Serra Rojas. Diccionario de Ciencia Política. Edit., Facultad de Derecho/UNAM / Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 15.

En resumen podemos decir que la Administración Pública es una de las funciones especiales del Estado que tiene como fin el mantener el orden, satisfacer las necesidades de la población, conducir el desarrollo económico y social del país, con el objetivo de conservar y aprovechar de manera correcta y eficiente los recursos de la sociedad.

Las Políticas Públicas son implementadas principalmente para el caso que estamos estudiando que es la educación, por parte del ejecutivo en donde intervienen diversas secretarías de Estado como son la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras y las cuales son parte de la Administración Pública Federal.

El Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Los tres niveles de gobierno sin duda, han tenido una fuerte influencia en los cambios en materia educativa, pero es necesario acotar la participación de cada uno de ellos, en el caso de gobierno federal se tomará tanto el poder ejecutivo como el legislativo, pues ambos poderes han influido en la realización de políticas públicas.

Al Gobierno Federal es necesario diferenciarlo del Estado Federal el cual es un término más amplio ya que se "caracteriza por una específica estructura de relaciones jurídicas de coordinación, subordinación e inordinación, en la que se manifiesta la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y particularización".²⁷ Tomando en cuenta lo que señala el artículo 40 de la Constitución que establece "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley

²⁷ . García, Pelayo Manuel. Derecho Constitucional Comparado Edit., Alianza Editorial. México. 1997. Pág.240-241.

fundamental.²⁸Entonces seguiríamos sin precisar lo que se entenderá por gobierno federal, primero gobierno es la "acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global, del orden jurídico denominada Estado".²⁹Pero en forma concreta al gobierno Mexicano nos referiremos diciendo que "el Gobierno es la dirección política y, administrativa de la nación, el cual está conformado por el conjunto de órganos e instituciones,; representa y ejerce el poder de la federación; está dividido en tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial".³⁰

En conclusión para nuestro estudio al referirnos al Gobierno federal estaremos hablando tanto del Poder ejecutivo como legislativo; cabe señalar que el primero c a su vez delega su responsabilidad en la Secretaría de Educación Pública.

Al ser nuestro país un estado Federal, está lógicamente formado por estados, tal como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución, estos a su vez como lo establece el artículo 115 constitucional se dividirán en municipios, para el estudio de la presente investigación, se toma como actores políticos, debido a que después de los cambios constitucionales el 11 de diciembre de 1992 y a las reformas a la Ley General de Educación del 9 de julio de 1993, se les dio una mayor participación a los estados y municipios en materia educativa, razón por la cual se consideran actores políticos importantes en las reformas en materia educativa llevadas a cabo en nuestro país en los últimos 10 años.

1.2.2. Los Partidos Políticos

Los partidos políticos son actores que tiene una gran influencia en la definición de políticas públicas, más aún en materia educativa, ya que desde sus

²⁸ Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. 2000. Pág. A-39.

²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001. Pág. 1536.

³⁰ Glosario de Términos Usuales en la Administración Pública. SHCP. México. 1989. Pág. 209.

campañas podemos encontrar dentro de sus plataformas electorales, propuestas de acciones a realizar, para la solución de problemas que demanda la sociedad.

Es por lo tanto, indispensable definir y explicar lo que es un partido político, desde el punto de vista etimológico se "deriva de pars, parte y polis, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida. Al tratar de explica, la "voz político se traduce al portugués, político; al inglés, politician, al francés, politique, al alemán, Staatsmann, y al italiano, político.³¹

En cuanto a su "estructura y organización de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad, siendo las más conocidas; el comité, que tiene un carácter limitado y reúne a un pequeño número de miembros, cuya fuerza descansa en su calidad, notables escogidos por su influencia; la sección, que trata de multiplicar el número de miembros efectivos vinculándose y manteniendo un contacto permanente con las masas como táctica electoral y proceso de educación política; la célula, que es un grupo pequeño y permanente de militantes que pueden llegar a la agitación clandestina y aun delictiva; la milicia, cuyos miembros responden a una disciplina, entrenamiento y acción semejante a la de los soldados, por lo cual son aptos para combatir al adversario por medio de la lucha física y aun las armas, aunque sus miembros sean civiles"³².

Desde el punto de vista de las sociedades denominadas democráticas, los partidos políticos "son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son

³¹ Enciclopedia Parlamentaria de México: Serie II. Léxico y discurso parlamentario.-- México: Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura : M.A. Porrúa, 1997, v. Págs. 719-720.

³² Ibidem. pp.719-720.

una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o autonomista, etc. Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la formación de partidos, el sufragio es una institución jurídico política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos y la suma de los votos manifiestan la voluntad popular. La democracia supone la confrontación de ideas, de opiniones, de criterios y, principalmente, la libertad para expresarlas. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia liberal-social".³³

En la reglamentación para nuestro país en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los partidos políticos determina: artículo 9o. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar (...);" artículo 35. "Son prerrogativas del ciudadano: (...) III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país" Por su parte el artículo 41, manda que "(...) los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. (...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de

³³ Ídem. pp. 719-720.

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (...) Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. Tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social. (...) La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. (...); artículo 54. "La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley".³⁴

Los partidos políticos son indiscutiblemente actores políticos importantes para la realización de la política pública primero porque como lo menciona Maurice Duverger "los partidos desempeñan el papel fundamental en la primera fase de la elección electoral, la designación de los candidatos"³⁵ ya que estos van a llevar las ideas sobre lo que piensan hacer en caso de ganar las elecciones, en diversas materias a lo que no escapa la educativa.

Otra forma de participar de los partidos políticos en la directrices de lo que serán las políticas públicas, son su participación dentro del Congreso, ya que llevan sus ideas las que tratan de concensar, para la elaboración de cambios Constitucionales o de leyes que determinen el rumbo a seguir en cuanto al proyecto educativo que expusieron desde sus campañas.

Como el tiempo que analizaremos es de un periodo de diez años, que comprende entre 1992 y el año 2002, tomaremos en cuenta a los partidos que tenían registro y representación en el Congreso durante ese tiempo es decir; aquellos que participaron en las legislaturas LV, LVI, LVII y LVIII del Congreso de la Unión.

³⁴ Ibidem. pp. 719-720.

³⁵ Los Partidos Políticos. Duverger Maurice. Edit. F.C.E. México. 1997. Pág. 391.

El Ejecutivo, en nuestro país también es producto de una elección propuesta por un partido político y que trata de llevar a cabo en cuanto a su percepción de lo que deben ser las políticas públicas, en especial por ser nuestro asunto, en materia educativa.

Aquí, el jefe del ejecutivo es el principal responsable, pero también se tendrá en cuenta las acciones realizadas por los diversos secretarios de Estado entre los que destacan por supuesto el de Educación Pública, Hacienda, Desarrollo Social, y Relaciones Exteriores, los demás tal vez su intervención fue demasiado tangencial por lo cual no los incluiremos en el presente trabajo a menos que sea necesario.

En este lapso de tiempo, las acciones de los presidentes constitucionales a analizar es parte del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, El sexenio completo de Ernesto Zedillo Ponce de León y los primeros años del gobierno de Vicente Fox Quesada.

1.2.3. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Antecedentes

Los primeros intentos de organización por parte de los maestros tienen su origen en la época colonial, cuando un grupo de ellos, dedicados a la enseñanza particular, pidió al Virrey, don Gaspar Zúñiga y Acevedo, expedir la ordenanza para regular la profesión. Debido a estas peticiones se logró que en el año de 1600 se promulgara la "Ordenanza de los Maestros del Nobilísimo Arte de Leer, Escribir y Contar".

La prohibición durante el Porfiriato, para organizar sindicatos obligó a los maestros a agruparse en Sociedades Mutualistas, destacando la de "San Casiano".

Después de la Revolución Mexicana y con los cambios en los ordenamientos legales e instituciones que de ella emanaron, en donde los profesores aportaron para su desarrollo y confección, contribuyeron maestros destacados-, cambió el panorama y, en consecuencia, las Uniones, Asociaciones y Sociedades Mutualistas fueron evolucionando hasta transformarse en lo que hoy son los sindicatos.

Desde el año de 1919 y hasta 1941, surgieron en el panorama sindicalista nacional diversas agrupaciones de maestros y demás trabajadores de la educación. Entre las que destacan algunas como el Frente Único de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE), la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE), el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Educación (SUNTE), etcétera.

Pero no fue hasta el 26 de diciembre de 1943, debido a la agudización del conflicto entre maestros y autoridades, que surgió el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), como resultado de la realización del 1er. CONGRESO DE UNIFICACIÓN MAGISTERIAL, entre los diversos sindicatos nacionales existentes, STERM, SUNTE y SMMTE, que convocara el Dr. Jaime Torres Bodet en su calidad de Secretario de Educación, dicho evento se desarrolló en el Palacio de Bellas Artes.

A este acto asistieron 1300 delegados de las distintas agrupaciones magisteriales y en él eligieron como primer Secretario General a Luis Chávez Orozco.

Desde aquella época, la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha sido importante, pero es necesario acotar que la influencia que ha tenido del Partido Revolucionario Institucional, debido a que sus

dirigentes ha pertenecido, a es partido; lo que ha restado independencia en la toma de sus decisiones, esto, no quiere decir que deja de ser un actor político decisivo en la orientación de la política educativa y en la realización de las diversas políticas públicas en materia educativa, por lo cual resulta necesario observar sus participación.

1.3 La Arena Política

Al explicar las políticas Públicas en materia educativa, debemos definir el lugar donde se van a llevar a cabo las negociaciones para la transformación de la política educativa, por lo que hace necesario definir lo que entenderemos por Arena Política, la cual es la "esfera de lucha o actividad Social (Arena Política). En los anfiteatros de la antigua Roma, pista elíptica destinada a juegos, lucha de gladiadores y otros espectáculos".³⁶

1.4 La Agenda Política

En la sociedad existen diversos problemas que tienen que ser resueltos por los tres poderes (ejecutivo, legislativo y Judicial), además, es importante contemplar también existen distintos ordenes de gobierno (Federal, Estatal Y Municipal), estos reciben recursos para con el propósito de solucionar los problemas que reclama la sociedad.

"La incorporación de los asuntos a la agenda se presenta entonces, como un proceso de concurrencia entre múltiples actores con diferentes prioridades visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí; generando consensos pero también conflictos que politizan la formulación de un problema público que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no, como un asunto de

³⁶ Diccionario de Ciencia Política, T.I. Andrés Serra Rojas, Edit. UNAM/FCE. México, 1ª reimpresión 2001. Pág.76.

su agenda; pero también depende de la eficacia que adquiere al presión social para lograr que el gobierno lo incorpore (México, CAM, 2000)".³⁷

En cuanto a la Agenda la podemos definir como "un conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso, a la intervención de las autoridades públicas legítimas. Esta abarca un conjunto de problemas controvertidos que exigen la intervención estatal."³⁸

La Agenda pública la podemos clasificar en dos tipos: La institucional y la coyuntural

La Agenda Institucional, es aquella que se estructura con los problemas que deben ser atendidos por la autoridad pública de acuerdo a sus funciones legalmente establecidas.

La agenda coyuntural se integra por asuntos que no le pertenecen a la competencia de la autoridad, o más bien no tiene contemplado como un asunto a resolver, pero por medio de esta agenda se le puede dar forma y por lo tanto contenido a los asuntos que se encuentran en fase anterior a la toma de una decisión y por consiguiente a su formulación.

Para llegar a la formulación de la agenda, es imprescindible concentrarla compleja problemática de la definición de los problemas, agregación de intereses, representación y organización.³⁹

³⁷ http://www.derechosinfancia.org.mx/politicas_publicas/agenda1.htm

³⁸ Montes de Oca, Malvaez Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM. México. Material en proceso de publicación. Pág. 56.

³⁹ Ididem .

1.5 Antecedentes Históricos de Políticas Públicas en Materia Educativa

Como se mencionó anteriormente en nuestro país, es competencia del Estado ocuparse de las funciones siguientes: proporcionar, regular, modificar, dirigir, controlar,... la política educativa. Por lo tanto, el Estado legisla sobre la educación nacional, y dentro de este contexto jurídico se señala la relación entre el Estado de los ciudadanos, además de indicarse las condiciones en que habrá de darse el desarrollo de la actividad de en materia educativa, haciéndose mención de los valores y fines de la educación nacional, sus límites que tienen las instituciones particulares con relación a los tipos de educación primaria, secundaria y normal, también se refiere al obligatoriedad y gratuidad de la educación que imparta el Estado.

La Historia de nuestro país refleja sin duda la historia de la educación nacional. Es decir, existe una unidad histórica, que como afirmó Francisco Larroyo es el "conjunto de sucesos enlazados entre sí",⁴⁰ dentro del historia del México independiente podemos destacar cinco etapas que son:

1. El periodo de la enseñanza libre (1821 – 1856)
- 2.- La pedagogía del movimiento de Reforma (1857-1917)
- 3.- La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940)
- 4.- La educación al servicio de la nacional (1940-1982)
- 5.- El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982 – 2002)⁴¹

1. El periodo de la enseñanza libre (1821 – 1856). El propósito principal de la etapa de la integración y la independencia nacional. En ese momento se postulan el rumbo que debe seguir el país para alcanzar el progreso a partir del

⁴⁰ Larroyo, Francisco: *Historia comparada del educación en México*, Edit. Porrúa, México, D.F., 1978, citado por Mario Melgar Adalid.: "Comentario al artículo 3º Constitucional", publicado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada 1ª ed., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F. 1995. t.I, p.21.

⁴¹ Sánchez, Vázquez Rafael: *Derecho y Educación*. Edit. Porrúa, México, 1998, p.50.

movimiento de independencia, pero la agitación política, los conflictos internacionales y las guerras impiden quizá lleve a cabo las políticas educativas planeadas, que eran caracterizadas por intentar organizar la vida pedagógica del país sobre una base liberal, es preciso recordar que en ese momento existía una gran influencia política y económica de parte de la Iglesia Católica.⁴²

2. La pedagogía del movimiento de Reforma (1857-1917). En esta etapa logra imponerse la tesis liberales, pero debido a la crisis de Reforma, el esfuerzo de los diputados constituyentes de formar nuevo ciudadanos mediante la instrucción laica. La más clara manifestación se dio dentro del porfiriato que representa la doctrina del positivismo, y se establecen los principios de orden y progreso.

3. La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940). Los pensamientos políticos de la época se manifiestan dentro del marco jurídico de la Constitución de 1917, se logra la primera aplicación de manera dinámica del artículo 3º, durante este periodo surge la educación popular y masiva, se crean importantes centros pedagógicos y la participación del Estado crece en las funciones educativas, se unifican los planes de estudio de todo el país y se da el paso a una formación de ideología nacional y popular⁴³.

4. La educación al servicio de la nacional (1940-1982). Una vez reformado el artículo 3º que cancelaba el proyecto socialista propuesto por Lázaro Cárdenas, mediante la reforma del 30 de diciembre de 1946, el rasgo de la educación ha sido el crecimiento en todos sus niveles, pero debido al crecimiento demográfico en las últimas décadas, ha dificultado la tarea educativa del Estado, permitiéndose la participación de los particulares aunque de manera limitada.

⁴² Melgar Adalid, Mario. op. cit. p.21.

⁴³ Ibidem. p.22.

5. El período de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982 –2002). Los problemas causados por la crisis económica de los años ochenta, afectó de manera negativa la aplicación de políticas de bienestar y desarrollo social, dentro de las cuales destacan las de carácter educativo. Esta nueva etapa tiene una sustentación jurídica en las dos últimas reformas que sufrió el Artículo 3º de la Constitución y la creación de una nueva Ley General de Educación.

El presente trabajo se encargará de manera específica de analizar los últimos diez años (1992-2002) debido que a partir de las reformas constitucionales de 1992, se dio inicio al proceso de transformación del sistema educativo nacional, ya que durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, sólo se empezó a mencionar la necesidad de cambiar el sistema educativo, pero sin ninguna modificación sustancial.

Fue durante la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari primero, y una vez ya en la presidencia que se empezaron a dar los primeros acercamientos entre los diversos sectores que participan en la educación para transformar de fondo a la educación en nuestro país, es necesario recordar que durante el sexenio de Carlos Salinas, el Doctor Ernesto Zedillo, era el Secretario de Educación Pública y que una vez que llega a la presidencia, decidió continuar con las transformaciones comenzadas en el anterior sexenio.

El 2 de julio del 2000 después de campaña costosa, con gastos muy elevados en publicidad, llega a la presidencia de nuestro país Vicente Fox, un empresario ligado a las empresas globales como los son la Coca – Cola Company, quien apoyado un grupo muy poderoso de inversionistas tanto nacionales como de empresas transnacionales, obtuvo su apoyo económico para solventar los gastos de su campaña; por ser un personaje que tiene una relación directa con compañías globales, por ser un empresario y además por ser postulado por el Partido de Acción Nacional, considerado de derecha, obviamente

que pretende llegar más allá las políticas educativas acordes a los intereses internacionales de la potencias globales.

Capítulo II

LOS LINEAMIENTOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

2.1.- Los Acuerdos de Tailandia (1990)

En 1990 se consideró el año internacional de la alfabetización, por lo que se llevó a cabo una reunión en donde participaron más de 155 países y representantes de 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con más de 1500 delegados, donde trataron asuntos relativos a la problemática educativa; esta reunión se realizó en Jomtien, Tailandia.

En la Conferencia se adoptó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y aprobó un Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. La declaración comienza diciendo que "cada persona -niño, joven o adulto deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje".

En los documentos aprobados se busca que "los programas, actividades y servicios del sector público y el privado que, dentro y fuera de escuela, están destinados a responder a las necesidades básicas de niños, adolescentes y adultos".

La Declaración Mundial de Educación para Todos, según lo plasmado en sus documentos busca "establecer -desde el campo de la educación de los niños, de los adultos y de las familias- nuevas bases de superación de las desigualdades y generar nuevas posibilidades para erradicar la pobreza". En este sentido, se destacó no sólo el acceso a la educación básica sino también la calidad de la educación y los resultados efectivos del aprendizaje.

El Programa Educación para Todos fue llevado a cabo a nivel mundial en 1990, con la colaboración de las cinco agencias promotoras intergubernamentales

del Programa Educación para Todos (UNESCO, UNICEF, FNUAP, PNUD y el Banco Mundial), así como de diversos organismos donantes, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. El Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos fue creado, con su Secretaría en la sede de la UNESCO en París, como un organismo de carácter interinstitucional para conducir y supervisar el seguimiento de la Conferencia Mundial de Jomtien.

Esa conferencia mundial sobre educación para todos se discutió la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje, así como las problemáticas internas y externas que influyeron en los principales retrocesos del educación básica durante la década de los años 80s el país de menor desarrollo, entre esos México, también en países con creciente económico y un desarrollo industrial avanzado.

Uno de los problemas que se discutió presenta el acceso entre los problemas internos encontramos que de 100 millones de niños, 60 son niñas que no tienen acceso al educación, por la ideología de las costumbres establecidas en algunos países.

Sobre el analfabetismo de 960 millones de adultos analfabetos 2/3 partes son mujeres; en todos los países incluyendo industrializados el analfabetismo funcional es un problema importante, que debería ser solucionado.

Otro de los problemas es el relativo a la carencia de conocimientos, ya que más de la tercera parte de los adultos no cuentan con acceso al conocimiento letrado, nuevas habilidades y tecnologías para mejorar la calidad de su vida.

Un punto discutido, fue el relativo al fracaso escolar, ya que de 100 millones de niños y muchos adultos no completan los programas de educación básica, por no asistir y los que lo hacen apenas desarrollan habilidades esenciales.

En cuanto a los problemas externos, se tiene el aumento de la carga de la deuda de muchos países, el estancamiento, la decadencia económica, el aumento acelerado de la población, la diferencia entre el ingreso que tienen los miembros de la sociedad, la guerra, preocupación, los enfrentamientos civiles, la violencia, la mortandad entre los niños, la degeneración del medio ambiente. En países con un fuerte crecimiento económico, se permitió financiar la expansión de la educación pero muchos la pobreza ha continuado provocando la reducción del gasto público en materia educativa.

Los acuerdos de esta conferencia son las directrices de lo que tenían que hacer los países – principalmente los de menor desarrollo- en materia educativa, aparentemente en el discurso se observan cosas positivas como el de hacer llegar la educación básica a todos, pero cual es el objetivo de llevar educación a todos,, lo que no se dice es que la incrustación de los países con menor desarrollo al mundo de la modernidad deberá ser elevando la calidad de su educación, pero una calidad desde el punto de vista empresarial, que al final justifica la desigualdad.

Se puede observar que muchos de los documentos oficiales relativos a la educación se encuentran permeados de conceptos aprobados en los famosos "acuerdos de Tailandia".

2.2. La Modernización Educativa

El tema de modernización en materia educativa tomó importancia a partir de que el programa sexenal en materia educativa, se denominó Plan Nacional de Modernización Educativa 1989-1994, el tema de modernización es de gran interés debido a que es un concepto aplicado a la acción del Estado, que ha orientado el desarrollo del proyecto nacional de corte capitalista liberal y que se ha estado ordenado en función de los países desarrollados, que representan el prototipo de modernidad imperante en el mundo de este momento.

Debido al agotamiento del modelo de desarrollo que se había llevado en México, hasta hace 20 años, además por presiones provenientes de los bancos extranjeros para renegociar la enorme deuda externa y por lo tanto la crisis socioeconómica generada, por lo anteriormente mencionado, provocó que el Estado Mexicano cambiara la estrategia de consolidación interna a través de sistema de sustitución de importaciones, que se aplicó durante tres décadas antes de 1982. Desde ese momento el gobierno mexicano optó como proyecto de crecimiento nacional el de anexarse al mercado mundial, con lo que se proponía financiar la recuperación y la expansión de nuestra economía, por medio del aumento de las exportaciones e inyección de capital extranjero⁴⁴.

Una vez dado el cambio de la política de desarrollo, se anunció el término de la etapa paternalista y proteccionista, misma que se había heredado de los gobiernos posrevolucionarios, el Estado asistencial tuvo como característica aplicar la teoría de que el Estado ideal sería aquel en que todo espacio social, sin faltar ninguna área, debería ser subsidiado.⁴⁵ De esta forma se reconoció públicamente la aplicación del nuevo modelo desarrollo económico, en donde era menester que aquel aparato productivo y político se modernizará, para poder hacer frente a la competencia mundial.

El Estado hizo un reconocimiento a nivel discursivo de la necesidad de efectuar una "reforma educativa" esta debería cambiar "la centralización de la educación, la falta de participación social, la ausencia colectiva de solidaridad, el rezago educativo, la dinámica demográfica y la falta de vinculación interna con el avance de los conocimientos, con la tecnología y con el sector productivo".⁴⁶

⁴⁴ Esteinou Madrid, Javier. Contexto Sociopolítico de la Modernidad en Educación. En *Modernización de la Educación en México*. 1ª ed. Edit. UAM-X. México. 1996. p. 11.

⁴⁵ Salinas de Gortari, Carlos; Nos modernizamos o el cambio mundial amenaza el país: Salinas. Excélsior, 11 de abril de 1989.

⁴⁶ Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso pronunciado en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989 -1994*. Programa para la Modernización Educativa 1989 -1994, tomo I, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1989.p.V.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con este nuevo "modelo educativo se busca crear una educación primaria universal, más firme y útil para la vida; una educación secundaria y media superior, mejor definidas y más flexibles en las opciones que abre; una educación superior de excelencia e innovación donde el mayor financiamiento respalde la organización; una educación abierta que restituyan y abra un futuro de oportunidades a los más necesitados entre nosotros".⁴⁷

Analizando lo anterior, se observa que el Estado mexicano ha buscado construir un nuevo capital intelectual que permita enfrentar a la nueva competencia que se ha desatado debido a la liberalización mundial de la economía.

Desgraciadamente estos cambios "modernos" que se realizan en la esfera de la educación, no son motivados por la propia dinámica interna, sino que van surgiendo derivados de los requisitos exclusivos y verticales, que impone el modelo de economía de mercado a nuestro país.

Surge así, la necesidad de prepararnos para poder enfrentar la "guerra comercial" que se tendrá con el exterior, es decir prepararse para la modernización industrial, con alta tecnología, elevar la eficiencia laboral y la capacitación de la mano de obra para ser más competitiva⁴⁸.

Debido a las presiones que impone el proceso de globalización nuestra forma de pensar se convierte en una "moral de la productividad y la ganancia" que permea todas las relaciones humanas y sociales.⁴⁹ Al adoptarse esta nueva forma de pensar, se cree que el capitalismo altamente industrializado se caracteriza por

⁴⁷ Ibidem, p.VI

⁴⁸ Imperativo vincular a las escuelas con la planta productiva; Rene Villarreal, Uno más Uno, 17 de junio de 1990.

⁴⁹ Esteinou Madrid, Javier. Ibidem. p.18

el "progreso" entendido este como el crecimiento económico y el aumento de la productividad y la calidad.⁵⁰

Las nuevas necesidades requieren de sujetos que desarrollen aptitudes como son las de "precisión, rapidez, concentración intelectual, agilidad, sociabilidad empresarial, manejo de idiomas, administración, administración de la Información, contacto con la esfera internacional, etc., para fortalecer la estructura productiva; y ninguna cualidad para el desarrollo de la esencia del hombre como son la autocrítica, el respeto a los demás, la autoaceptación, el incremento de nuestra identidad individual y colectiva, la introspección, la meditación, la autoestima, la trascendencia, la comunicación, la sensibilidad, la creatividad no productiva, la integración al grupo efectivo de pertenencia, la solidaridad, la comprensión, el conocimiento de sí mismo, etcétera".⁵¹

Lo que se busca con lo anterior, es crear un hombre moderno que no sepa quien es, y se convierta en un simple cuerpo biológico que responda a los condicionamientos de su entorno económico y social,⁵² ese el hombre que se busca desde la perspectiva de modernización de la educación.

2.3.- Reforma del Artículo 3° Constitucional (1992)

Desde 1917 al 2002 se han realizado cinco reformas constitucionales al artículo 3°, la primera se realizó el 13 de diciembre de 1934 en ella se Propuso que la educación que imparta el Estado fuera socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa, proporcionando una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios y, señala las condiciones mediante las cuales el Estado

⁵⁰ Ibidem. p. 19.

⁵¹ Ibidem pp.19-20.

⁵² Ibidem. p. 22.

otorgue a los particulares la concesión para el desarrollo de actividades educacionales.

La segunda reforma se llevo a cabo el 30 de diciembre de 1946, en esta se plantea que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

La tercera reforma constitucional al artículo 3° publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1980, tuvo por objetivo brindar la autonomía a la universidad y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para así realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.

La cuarta reforma esta inserta dentro del tiempo de estudio, de lo que fue la implementación de políticas publicas que estamos analizando en el presente trabajo, esta se realizó el 28 de enero de 1992. Precisa que la Educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- sea laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o promueva el profesar una religión. Además, establece que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos que impartan los particulares, deberá requerir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridad.

La quinta y última reforma del 5 de marzo de 1993: Propone que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoye la investigación científica y tecnológica y, aliente el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Por último, plantea que es obligatorio cursar los niveles de primaria y secundaria.

En esta quinta reforma decisiva llevada a cabo en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el día 11 de diciembre de 1992, se dio lectura la iniciativa del ejecutivo federal para reformar el artículo tercero así como el 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, podemos considerar importante y compartir lo expresado en el debate por el diputado Hildebrando Gaytán Márquez de la LV legislatura de H. Congreso del Unión quien dijo "que partir una serie de reflexiones en torno al educación considera que iniciativa establece la obligatoriedad de la secundaria, lo que es positivo, sin embargo, en el fondo hay un requerimiento del Estado en la tarea educativa, para sede estos espacios a la escuela particular."⁵³

Es necesario recordar que unos meses antes se habían dado modificaciones a la Constitución General de la República en los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130, en esas modificaciones fue suprimida la fracción IV del artículo 3º "que prohibía a las asociaciones religiosas y a los ministros de culto dirigir escuelas enseñanza primaria, secundaria, normal y la dedicada a obreros y campesinos. Esta modificación constituyó un grave retroceso histórico en la tarea de forjar la conciencia democrática patriótica de las nuevas generaciones"⁵⁴.

⁵³ Crónica. Reforma a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. II. Cámara de Diputados, México, 1993. Pág.38.

⁵⁴ Francisco Ortiz Mendoza. El Universal, Amenaza a la Educación Superior, miércoles 25 de noviembre de 1992.

Pero además de sus modificaciones constitucionales para el 18 de noviembre el ejecutivo manda nuevamente una iniciativa en la que a primera vista parece que no toca aspectos en el fondo en el artículo 3º, sino que cumple con la promesa del ejecutivo federal denuncia del primero de noviembre de 1992, durante su cuarto informe, de darle al educación secundaria su carácter obligatorio.

Sin embargo, se observa en las modificaciones propuestas por el ejecutivo, que existe una afectación sería de la tarea educativa con la cual debe cumplir el Estado.

"La propuesta parece positiva de que establece el derecho a la educación a todos los mexicanos. Entender en su significado general; pero cuando se consigna enseguida la obligación del estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, a quien la solicite, el estado se auto limita⁵⁵ ya que su obligación de impartir educación media superior, superior, técnica, normal y universitaria - implícita en el artículo 3º vigente-, desaparece y la gratuidad del educación estipulada fracción IV queda reducida a los ciclos preescolar, primaria y secundaria".

En esta última reforma se estaban abriendo los espacios para que las políticas de carácter neoliberal pudieran aplicarse en nuestro país en materia educativa, debido a que desde reuniones anteriores a nivel internacional, se discutía la importancia de reformar la legislación en los diversos países para adaptarla a los nuevos requerimientos que exigía la globalización, donde sólo se considera importante proporcionar educación en los niveles básicos, pero no en los niveles medio superior y superior, en esta quinta reforma del artículo 3º Constitucional se expresa que además de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los otros niveles de educación -incluyendo educación superior- pero no se precisa la obligación del

⁵⁵ Ibidem.

Estado a impartir educación superior, siendo esto un factor para que surgiera descontento en escuelas del nivel superior como lo fue el paro de más de diez meses en la Universidad Nacional Autónoma de México.

2.4.- La Nueva Ley General de Educación (1993)

La Ley General de Educación del 9 de julio de 1993 abrogó a La Ley Federal de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de noviembre de 1973, la Ley del Ahorro Escolar publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1945, a la ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1963 y la Ley Nacional de Educación para Adultos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975.

La Ley General Educación está conformada por 85 artículos ordinarios y 6 artículos transitorios; de la ley se despenden obligaciones, por parte del gobierno y una de ellas es la de promover la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas educativa, es decir se establecen las directrices de lo que deben ser la políticas públicas en materia educativa.

2.5 – El Foro Mundial de Educación en Dakar, Senegal (2000)

El Foro Mundial de Educación (Abril de 2000), reunidos en Dakar, Senegal, los 1.100 participantes en el Foro adoptaron el Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: en donde se estableció cumplir con los compromisos comunes, por lo cual se integró en 6 marcos regionales de acción del mundo, a la vez se manifestó un "compromiso colectivo para actuar" y cumplir los objetivos y finalidades de Educación Para Todos (EPT), a más tardar para 2015. Asimismo, se planteó más concretamente la educación, como un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se contrajo

colectivamente, en nombre de la comunidad internacional, el compromiso de lograr la educación básica "para todos los ciudadanos y todas las sociedades". La UNESCO, en su calidad de organización dedicada a la educación, complementará la labor llevada a cabo por los gobiernos nacionales, coordinará y movilizará en el plano nacional, regional e internacional a todos los participantes. La UNESCO cumplirá las funciones de Secretaría y dará un nuevo enfoque a su programa de educación para que las conclusiones y prioridades del Foro de Dakar pasen a ser un elemento de trabajo dentro de esta institución.

El objetivo de la última reunión del Foro Mundial sobre la Educación, celebrada entre el 26 y el 28 de abril de 2000 en Dakar, fue revisar la evaluación del progreso realizado durante la Década de Jomtien, y renovar el compromiso de alcanzar las metas y los objetivos de educación para todos (EPT). Partiendo de la convicción de que las personas de todo el mundo tienen aspiraciones y necesidades humanas básicas, en la Conferencia de Jomtien se habían establecido las siguientes finalidades:

1. Expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia.
2. Acceso universal a la educación primaria hacia el año 2000.
3. Mejoramiento de los resultados de aprendizaje.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000, haciendo suficiente hincapié en la alfabetización femenina.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales para jóvenes y adultos.
6. Aumento de la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido.

Como la educación básica no es un concepto claramente definido y aceptado, la Conferencia encomendó a los propios países la tarea de especificar

lo que entendían por educación básica en su contexto específico. En consecuencia, la mayoría de los países, pero no todos ellos, concebían la educación básica como instrucción primaria, aunque el movimiento de Educación para Todos se identifica con el derecho de *todas* las personas a recibir educación básica, una enseñanza adaptada a las necesidades y responsabilidades de toda la gente en su calidad de alumnos. El objetivo primordial del movimiento mundial de educación para todos es nada menos que lograr una mejor calidad de vida para *todos*, fundada en valores civilizados, lo mismo que en responsabilidades y derechos humanos. La idea de educación para todos concebida en Jomtien no se centraba en los sistemas educativos, sino en el aprendizaje en su sentido más amplio, aquel que tiene lugar en todas partes y en cualquier etapa de la vida o simplemente «durante toda la vida».

La denominada Década de Jomtien trajo consigo cambios en la percepción general de la función del Estado. Los gobiernos siguen siendo las entidades predominantes a cargo de la educación. Aun así, la importancia del sector no gubernamental ha aumentado considerablemente.

Algunas ONG funcionan independientemente con o sin fines de lucro. Otras trabajan en asociación con los gobiernos. Parte de la «visión ampliada» de Jomtien consideraba la posibilidad de formar nuevas y revitalizadas asociaciones.

En opinión del Foro Mundial sobre Educación (Dakar), la creación de asociaciones se ha convertido en una importante estrategia de las ONG. Junto con las Asociaciones de Sociedad Civil (ASC) han creado amplias redes de asociaciones en todos los niveles para sí conseguir y utilizar más eficientemente los recursos y lograr cumplir sus objetivos. (FME, Estudios sobre ONG, p. 1).⁵⁶

⁵⁶ Con el auspicio de la ONG de UNESCO «Consultación Colectiva sobre Alfabetización y Educación para Todos», diferentes ONG y ASC se embarcaron en una evaluación de Jomtien, revisaron muy seriamente sus propios programas de Educación para Todos en más de 50 países del mundo y organizaron consultaciones en 25 países del Sur. Punto culminante de esta evaluación fueron las consultaciones regionales de ONG. Gracias a estas consultaciones, las ONG elaboraron declaraciones conjuntas que enviaron a las respectivas reuniones regionales de Evaluación de la Educación para Todos.

"Asimismo, en muchos casos las ONG representan una fuente vital de información y dinamismo que resulta esencial para fomentar la alfabetización, mediante la descentralización y la participación. Las ONG han adquirido un grado de influencia que les permite promover iniciativas, están permanentemente comprometidas con el objetivo de atender a las necesidades de los marginados y, al realizar las gestiones tendientes a cambiar el paradigma desde la escolarización hacia el aprendizaje. Según los organizadores de la reunión de Dakar, las ONG «se han distinguido por sus esfuerzos en el ámbito de la educación no formal, y por extender las experiencias de aprendizaje más allá de la clase y el currículo (...) Sean formales o no formales, las ONG y las asociaciones se preocupan de adaptar la educación a las necesidades de los alumnos y a su contexto histórico, sociocultural, y económico. El hecho de que las ONG estén cercanas a la comunidad y apliquen enfoques flexibles les ha permitido proponer una educación hecha a la medida, dando así prueba de que los enfoques que representan una alternativa al sistema de educación formal no son sólo una realidad, sino además una opción seria y válida»⁵⁷.

Las ONG consiguieron incorporar en el movimiento de educación a importantes grupos de alumnos de todo el mundo, que están marginados de la enseñanza o se mantienen alejados del sistema formal porque no satisface sus necesidades de aprendizaje ni cumple con sus expectativas. Las ONG lograron movilizar las comunidades para que participaran no sólo como beneficiarios sino también como agentes activos en la tarea de promover la educación para todos. A juicio de los organizadores de la Reunión de Dakar «el hecho de que la actividad de las ONG capte cada vez más la atención y la consideración de los responsables de adoptar decisiones, al igual que de expertos de nivel nacional e internacional, particularmente en lo que respecta a problemas de equidad, aplicabilidad y calidad, puede considerarse una importante repercusión de la participación de las ONG en la EPT (...) las ONG han demostrado que son socios competentes y que es necesario integrarlas en todas las etapas de la formulación,

⁵⁷ De Jomtien a Dakar. Satisfacción de las necesidades básicas... ¿de quién? http://www.iiz-dvv.de/spanisch/Publikationen/Ewb_ausgaben/55_2001/sp_Mueller.html

aplicación y evaluación de políticas y programas de educación, a nivel tanto nacional como internacional.⁵⁸

Las propias ONG emitieron juicios críticos sobre la Década de Jomtien. En opinión de los 300 representantes de ONG reunidos en Dakar, la lección más decepcionante es que los objetivos de Jomtien no se han alcanzado, mientras que la educación para todos podría ser una realidad, si los gobiernos y los organismos internacionales se comprometieran y renovaran su compromiso con la educación como un derecho. Las ONG recalcaron que la EPT depende de la existencia de un sistema democrático sólido, con estructuras y mecanismos eficaces, que garantice espacio y voz a todas las partes interesadas y asegure una repartición equitativa de los beneficios. Las ONG requieren un compromiso con la tarea de impartir una enseñanza básica gratuita y de buena calidad a todos los niños, jóvenes y adultos, incluidos los marginados y excluidos.

La educación debe ser una responsabilidad central del Estado. Los sistemas educativos tienen que respetar la cultura local y basarse en ella, además de responder a las necesidades locales. Es preciso que exista un claro compromiso de garantizar la igualdad entre los géneros al impartirse educación en todos los niveles. Será preciso integrar la alfabetización de adultos en un proceso más amplio de desarrollo y aumento de la autonomía de la comunidad. Los planes de acción nacionales en materia de educación para el año 2002 deberán elaborarse dentro del marco más amplio de un «Plan de Acción Mundial» que permita garantizar que ningún gobierno que aplique una estrategia convincente para alcanzar el objetivo de la educación para todos vea frustrado su intento por falta de recursos. Los gobiernos donantes deberían financiar su contribución al plan por medio de un aumento en el monto de la ayuda y el alivio de la deuda.

Para el año 2002 deberán crearse mecanismos claros para financiar, aplicar y supervisar el plan. Se necesitará formular planes para hacer frente a la pérdida de profesores y a las nuevas presiones que deban soportar los niños. Hacia el año

⁵⁸Ibidem

2002 deberá convenirse el establecimiento de un código de conducta para los donantes dentro del marco de la ONU, en un esfuerzo mancomunado con la sociedad civil, a fin de obligar a los donantes a observar prácticas adecuadas al relacionarse con los socios y al desembolsar la ayuda financiera destinada a la educación. Las ONG recomendaron además efectuar una exhaustiva revisión del progreso de las metas de EPT para el año 2006 y la celebración de una Conferencia Oficial de la ONU sobre EPT para el 2010 si un número considerable de países continúa marginado del proceso (Declaración de las ONG).

Capítulo III

La Aplicación de Políticas Públicas en Materia Educativa

3.1.- Los Planes Nacionales de Desarrollo.

En los documentos donde podemos encontrar en primera instancia los elementos descriptivos sobre la significación de las políticas públicas en materia educativa, es en los planes nacionales de desarrollo, por esto se analizarán los planes de desarrollo en la parte referente a la materia educativa, de los últimos tres sexenios, debido en primer lugar a que la temporalidad del estudio 1992-2002, esta dentro de estos sexenios, y por otro lado a que fue desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando se dieron importantes cambios en cuanto a la aplicación de políticas públicas en el ámbito de la educación. Aunque se estaban gestando los cambios desde el gobierno de Miguel de la Madrid, es Salinas de Gortari el que los implementa, los continua Ernesto Zedillo y quiere afinar Vicente Fox.

3.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994 en la parte referente a la educación, se menciona que el artículo 3º constitucional es el sustento filosófico de la educación en donde se precisa la aspiración de los mexicanos por una sociedad más justa y democrática.

Se estableció que la educación requería mejorar la calidad en todo, sistema educativo, tanto el escolarizado que abarca desde el nivel preescolar hasta postgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar,

que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial.⁵⁹

El principal esfuerzo se concentraría en la educación básica, debido a que agrupaba a la mayor parte de la población atendida. La modernización debería avanzar a partir de un concepto de educación básica que supere a los actuales niveles de preescolar, primaria y secundaria, debidos a su origen histórico independiente. Se buscaría fortalecer la investigación científica y tecnológica y el enriquecimiento de las actividades culturales, deportivas y recreativas en las escuelas.

Para alcanzar los propósitos de la política educativa se establece la necesidad de la participación de los maestros. Lo que se consideró de importancia y se estableció la necesidad de implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes.

La sociedad, establece el Plan debería revalorar la tarea educativa. Y por su parte el Estado continuaría promoviendo, gradualmente, el esquema de remuneraciones adecuadas para el mejoramiento en las condiciones de vida del magisterio, establece dicho Plan.

En el Plan se consideró que Modernizar significaba ofrecer opciones más adecuadas de educación extraescolar a la población adulta, particularmente a través de sistemas abiertos de educación básica y de capacitación para el trabajo, buscando con ello abatir el rezago educativo y, desde luego, disminuir el analfabetismo.

Estableciéndose también la necesidad de combatir las causas que incidían de manera desfavorablemente en la reprobación y la deserción escolares, lo que

⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1989. Pág. 102

se traducía en baja eficiencia terminal de los diferentes niveles educativos y en desperdicio de los recursos destinados a la educación.

Se mencionó en el Plan que "Motivado por diversas causas y justificaciones, el sistema educativo creció de manera centralizada; hoy es preciso descentralizar para innovar y mejorar los servicios. Por ello, es indispensable impulsar las potencialidades y la creatividad existentes en todas las regiones del país; así, deben acercarse las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Por tanto, descentralizar, de acuerdo con las características de cada entidad, será una prioridad del programa de modernización educativa, sin menoscabo de mantener la unidad necesaria del sistema educativo nacional".⁶⁰

La educación moderna, según lo establece el plan, debería responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobiernos en el compromiso de contribuir, con su potencial y sus recursos, a la consecución de las metas de la educación nacional.

La modernización establecida en el Plan se propuso los siguientes objetivos a seguir para orientar la política educativa durante el período 1989-1994:

- * Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- * Elevar la escolaridad de la población;
- * Descentralizar la educación, adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

La estrategia debería estar orientada por los tres criterios:

- * Consolidar los servicios que han mostrado efectividad;

⁶⁰ Ídem

* Reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales; e

* Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial⁶¹.

Las principales acciones que se establecieron para mejorar la calidad del sistema educativo, fueron el promover las tareas de investigación e innovación, enfatizando la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, ello debería de hacerse con base en la moderna tecnología educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; mejorar los procesos de formación y de actualización de maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector; enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural⁶².

Para elevar el promedio de escolaridad nacional, se buscó mediante las políticas educativas diversificar y mejorar las opciones educativas; ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, promover la igualdad de oportunidades para ingresar y concluir estudios de cualquier nivel; abatir la reprobación y deserción escolar, especialmente en primaria; impulsar las modalidades de educación extraescolar; combatir el retraso escolar y el rezago educativo; y fortalecer el uso de los medios de comunicación social, así como de la informática, con fines educativos.

Para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa, se consideró necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, debiendo el

⁶¹ Ibidem. Pág. 104

⁶² Ibidem

gobierno federal conservar sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Se indicó que era necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Observándose la necesidad de Implementar políticas públicas en materia educativa, se buscó fortalecer la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la tarea educativa, debido a que se requerían canales y procedimientos que: integren y normen las acciones de las asociaciones de padres de familia, de los comités municipales de educación que fomentaran la solidaridad social y coadyuvaran a revalorizar la tarea educativa.⁶³

El Plan fue muy ambicioso, se lograron algunos avances pero no al grado de lo que se esperaba, se dio la pauta de participación social pero, no en los fundamental ya que los programas como el de Solidaridad sólo se comprometía a la sociedad en arreglar las escuelas pero no a participar en que tipo de acciones queríamos se realizaran para transformar a la educación, aquí la arena política que fue principalmente el Congreso seguía dominado por el Partido Revolucionario Institucional, por lo que no fue mucho lo que la oposición pudo aportar en el debate sobre la educación, así consta en el diario de los debates de la Cámara de Diputados como en la de Senadores, en donde fueron desechadas propuestas de la oposición, que aunque se encontraban agendadas se impuso la decisión de quien tenía la mayoría.

⁶³ Ibidem

3.1.2.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Dentro de lo que es el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo⁶⁴ se hace mención que entre los años de 1930 y 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) en nuestro país se multiplicó en más de 20 veces, también se indica que el producto per cápita aumentó en un 400 por ciento, en tanto la población económicamente activa aumentó de 5.1 a 34 millones de personas; aunque es necesario comentar que estas cantidades indican las cantidades de personas que se encuentran en edad de trabajar, más no las que tiene un trabajo, pero independientemente de las interpretaciones hubo un importante aumento en la población lo que significó una mayor necesidad de contar con servicios básicos, entre los que destacan los educativos.

En el año de 1930 las escuelas atendían a un millón y medio de niños y jóvenes, mientras que para 1994 el sistema educativo daba atención a 26 millones. Respecto al nivel de escolaridad se menciona en el Plan que se alcanzó para 1994 siete años de preparación; además en seis décadas se redujo el índice de analfabetismo del 70 al 10 por ciento.

En lo que corresponde a la esperanza de vida, ésta aumentó de 45 años, en la década de los 40's a 72 años para 1994, destacando la determinación de los mexicanos en elevar su nivel de vida; pero el propio plan reconoce, que pese a los avances, aún persiste la desigualdad y la pobreza.

El Dr. Zedillo continuó con la propuesta de modernización de su antecesor, debido a que él mismo había sido partícipe de los cambios, al principio del sexenio se vio afectado por un proceso de crisis, aquél llamado "error de diciembre", pues se cumplía el plazo de algunos pagos de algunos créditos contraídos con anterioridad que debían liquidarse y existía una planeación para el pago, lo que

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Poder Ejecutivo Federal, Edit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. 1995, p.75.

afecto de manera significativa el rubro social y en especial el de educación, aunado a esto se continuó con los programas de apoyo social, un ejemplo es que la prolongación del Programa de Solidaridad que fue el Programa Progresá, Se restringió en diversas ocasiones se utilizó con fines políticos; este programa tenía el fin de apoyar con recursos económicos a las comunidades más aisladas del país, principalmente por medio de becas; pero de nada sirve proporcionar algunos recursos si las poblaciones no contaban con los medios suficientes para desarrollarse, y así pues seguía la desigualdad que lejos de aminorarse ha ido en aumento, en el año 2000 el gasto en educación representó el 4.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB),⁶⁵ lo cual está muy por debajo de los requerimientos internacionales. Otro aspecto importante es que la participación de los particulares ha ido en aumento pues para el ciclo 1999-2000 el 11.7 de los alumnos inscritos en el sistema escolarizado nacional fue atendido en escuelas particulares y el 88.3 por ciento, de los alumnos fue atendido por escuelas de gobierno⁶⁶, lo cual permite ver que esta participación privada, es una solución que ve el gobierno de acuerdo a las recomendaciones internacionales de hacer más eficiente el sistema educativo, pero esta eficiencia se expresa en términos económicos y no de beneficio social.

3.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Presidente de la República Vicente Fox, expone en sus primeras páginas que la educación, es una estrategia central para el desarrollo nacional, fundamentada como un instrumento importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva además de que con ella se logra la emancipación de las personas y de la sociedad.

Reconoce el Plan que existen varios factores mismos que contribuyen a promover la soberanía de los individuos y de los grupos sociales, además de la

⁶⁵ Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México. 2000. p.179.

⁶⁶ Ídem.

consideración para el gobierno de que la educación, como un mecanismo determinante para alcanzar la emancipación, factor importante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza y inequidad.⁶⁷

El gobierno de Vicente Fox considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, según lo establece en Plan Nacional de Desarrollo, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que hagan de la educación cualitativamente diferente y permitan la transformación del sistema educativo.

Dicha transformación del sistema educativo, pretende asegurar que la cobertura educativa, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto, cuidando que nadie deje de aprender por falta de recursos; garantizar que todo centro educativo funcione adecuadamente y que en todo centro educativo se aprenda. El gobierno se compromete dentro del plan, a realizar una reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado con instituciones de calidad, con condiciones dignas y con maestros profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; una educación nacional, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia⁶⁸.

Para el término de la administración foxista, la cobertura total en la educación preescolar y básica, así como en la media superior y en la superior deberá alcanzar coberturas cercanas a las de los países con mayor desarrollo con los que se tiene relaciones comerciales. Un elemento considerado como central, dentro de la acción del gobierno de la República en educación será el énfasis en la participación social -los padres de familia, el sector productivo, las

⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Presidencia de la República, México. 2001. Pág. 48

⁶⁸ Ídem. Pág.49.

organizaciones y asociaciones- en el logro y consolidación de la transformación educativa.

Con base en esta línea de acción, se establece que se trabajará para: a) asegurar, que cada escuela cuente con una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos y por los padres de esos alumnos; una comunidad que participe en la definición de los aspectos que deben mejorarse en cada escuela y la apoye para lograr su mejoría; b) dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionar la mejor oferta educativa; sin tal capacidad de iniciativa y de flexibilidad, no será posible responsabilizar a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione; c) involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas sobre los objetivos, contenidos, instrumentos y alcances de la enseñanza y el aprendizaje para cada nivel de la educación, y para contar con procesos eficaces y estimulantes para la capacitación de los maestros, que vengan acompañados de los incentivos correspondientes para que puedan poner en práctica dicha capacitación.

Esta estrategia de reforma educativa menciona el Plan, descansa en el principio de que al tener mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones, y por lo tanto al existir una mayor participación de la sociedad civil en el avance educativo; el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volverá una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo, considerando la administración de Vicente Fox que con lo anterior se constituirá un paso más en la emancipación general de México y los mexicanos; situación muy discutible, debido a que si se siguen lineamientos a nivel internacional sin estudiar a conciencia la situación propia del país, será complicado por este camino lograr la emancipación que se propone.

Respecto a lo que maneja el Plan como la Revolución Educativa considera que la educación es un factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; misma que repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar material de las naciones; influye en el desarrollo afectivo, cívico y social, y en la capacidad y creatividad de las personas y de las comunidades. La educación, considera el ejecutivo federal afecta la capacidad y la potencialidad de las personas y las sociedades, determina su preparación y es el fundamento de su confianza para enfrentar el futuro.⁶⁹

Se reconoce el papel crucial del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones, asimismo, que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que dependen de las interacciones de los grupos sociales y, en consecuencia, condicionan la equidad social. Se reconoce el hecho de que se ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo, próspero y creativo, debido a la profunda desigualdad de la sociedad, sumado a las dispares oportunidades de acceso a la educación, en las diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social, en los distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades para obtener información y conocimientos.

Se consideran como dos retos la equidad social y educativa, además del mayor acceso al conocimiento, que hay que enfrentar fomentando el aprendizaje y la formación permanente de todos, si se aspira a asegurar el avance nacional sin perder la cohesión social en torno a los valores y las costumbres que caracterizan positivamente a la nación.⁷⁰

⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Presidencia de la República, México 2001.

⁷⁰ *Ibidem*

Al realizarse un análisis de la situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México se concluyó que existe una demanda de un gran proyecto nacional en favor de la educación. Un proyecto en donde deben participar y articularse los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, mediante estos se resolverán los rezagos educativos y se crearán las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional⁷¹.

El proyecto propuesto propone una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, con el fin de contar con una educación que se encuentre acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales, pero que además establece el PND que privilegie el aprendizaje y el conocimiento.

El lograr que se le de mayor importancia a al sector educativo, implica que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana en su conjunto se comprometa con su funcionamiento y progreso. Para esto se requiere contar con un ambiente que sea propicio para la educación -sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados- además se propone que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla esto sería mediante la participación del magisterio, los educandos y los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos y las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno⁷².

⁷¹ Ibidem

⁷² Ibidem

El propósito central y prioritario que establece el Plan Nacional de Desarrollo es el hacer de la educación el gran proyecto nacional y para lograrlo implica contar con programas, proyectos y acciones que permitan tener:

En lo referente a Educación para todos

El reto que se encuentra implícito en el Plan es el de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país, para eliminar el rezago en la educación indígena, pero considerando el respeto a sus culturas.

En materia demográfica el Plan Nacional de Desarrollo considera que la población que demanda educación básica no crecerá en los próximos lustros, por lo que el país tiene la oportunidad para, en pocos años, incorporar a la educación preescolar a todos los niños en esa edad; asegurar que completen su educación secundaria todos los niños y jóvenes que hoy están en las aulas; abrir oportunidades en la educación media superior y superior para de esta manera más próxima a la cobertura que tienen los países con los que tenemos relaciones comerciales y mayor desarrollo, pero puede interpretarse que se refiere principalmente a Estados Unidos y Canadá.

El Plan presentado por Fox considera que es necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta por medio de la apertura de planteles e instituciones; la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas; esto sería mediante la integración vertical y horizontal del sistema educativo, aunque conviene acotar en este sentido, que no

se especifica de manera concreta cómo y para qué funcionará la famosa certificación.⁷³

Otro aspecto que es muy recurrido en el Plan Nacional de Desarrollo y que se ha puesto en boga durante el sexenio Foxista es la famosa Educación de calidad.

Una educación de calidad significa – según el PND- atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales -en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo-, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Aquí se encuentran algunos conceptos que son interesantes para discutir pues se marca como principal pauta la desigualdad, derivada de la competitividad; pero qué sucederá con aquellos sujetos que no entren a este ámbito de la modernidad, tal vez su destino sea la extrema pobreza, lo que a la larga traerá más problemas sociales.

Se considera que la educación debe vincularse con la producción, proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana, de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, a la vez que introducir visiones críticas, constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal⁷⁴; situación que será sumamente difícil aplicarla debido a que si se da la competencia y ella conlleva a la desigualdad, cómo podrá darse esa convivencia solidaria de la que se habla.

Para lograr esa educación de calidad, se necesitará que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Ibidem.

naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados; es decir, se abre la posibilidad de profundos cambios en la ley, planes y programas de estudio, y en sí de todas las políticas públicas en materia educativa.

Se establece que la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa, que en el papel esta bien, pero como siempre, cuando deben implantarse las políticas públicas, cuando se observa que los propósitos no se cumplieron porque son diseñadas por recomendaciones de instituciones internacionales, que en la mayoría de la veces persigue intereses no de los nacionales, sino de los grandes grupos económicos.

Se apuesta que la calidad, como característica del sistema educativo, se logrará con la diversidad de instituciones y programas educativos en el país que, en un ambiente de libertad y bajo reglas claras y explícitas de calidad, concurren para ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos de instrucción y ambientes humanos atractivos para los mexicanos, situación que desde una perspectiva racional sin atender a una tendencia política se ve a simple vista como una acción gubernamental no sustentada en la realidad y por ende casi imposible.

Cuando el Plan se refiere a Educación de vanguardia lo define como aquella fuerza de la economía, el comercio y las comunicaciones globales que impulsan también a la globalización de los sistemas educativos de las naciones que aspiran a participar activamente en los foros y los intercambios internacionales. La explosión del conocimiento y el acelerado paso hacia una sociedad, y una economía basadas y estructuradas en torno a él, obligan a repensar los propósitos del sistema educativo y a reconsiderar la organización social con miras al aprendizaje y al aprovechamiento del conocimiento por toda la

sociedad. El avance y la penetración de las tecnologías llevan a reflexionar no sólo sobre cómo las usamos mejor para educar sino incluso a repensar los procesos y los contenidos mismos de la educación y a considerar las tecnologías a incorporar, cuándo y a qué ritmo.

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

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

Lograr el cambio que se plantea el Plan de Desarrollo de Fox en el sistema educativo nacional, requiere no sólo de una administración federal comprometida, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse con base en programas de trabajo, que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población, aquí es donde se menciona que se hará con políticas públicas en materia educativa.

3.2.- Los Programas Nacionales de Educación

La política pública en materia educativa se encuentra de manera más explícita en los programas de Educación, ya que en los planes nacionales se dan los lineamientos de las políticas de manera muy general, es en los programas donde las encontramos de una manera más concreta, por tal suerte, en el presente trabajo se analizan los últimos tres periodos de gobierno por las razones antes mencionadas.

3.2.1.- Programa para la Modernización Educativa 1988-1994

El 9 de octubre de 1989, el entonces presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari dio a conocer el Programa de Modernización Educativa, en ahí se definieron las políticas a seguir por el Estado en materia educativa durante el sexenio.

Es necesario recordar que la presentación del Programa se da dentro de un contexto de profundas transformaciones en la vida política y económica del país. La crisis económica que tuvo su mayor agudización en 1982 condujo a un sistemático deterioro de los servicios educativos afectado principalmente a los sectores más desfavorecidos de la población.

Los indicadores de deterioro educativo, junto con los problemas crecientes de acceso a servicios básicos como son la salud, y la falta de un empleo digno, entre otros tantos provocaron la pérdida de confianza del pueblo mexicano hacia sus gobernantes y su sistema de gobierno, como consecuencia vemos los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988 en donde se mostró una clara exigencia de la sociedad por un sistema más democrático, un modelo de desarrollo económico que pudiera revertir la creciente polarización entre las clases y sectores sociales.

Es en este contexto donde se anuncia el Programa de Modernización Educativa, explicando el presidente en su presentación que: "la modernización educativa ha sido preocupación destacada del tema que al dedicado más tiempo y atención"⁷⁵

En el capítulo 2 del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 que corresponde a la educación básica, que incluye preescolar, primaria, secundaria y especial; además los aspectos relativos a educación física, artística y promoción cultural.⁷⁶ Para efectos de el presente trabajo, este capítulo tiene especial interés por referirse a la educación secundaria.

En el Programa, se establece que la educación secundaria amplía y profundiza los contenidos de los niveles anteriores con un propósito doble de sentar las bases para la vida productiva y de preparar a los alumnos para continuar estudios en el siguiente nivel. En el documento antes mencionado, se dice que la matrícula de secundaria era en el momento de elaboración de plan de 4.3 millones de jóvenes; de los cuales la federación atendía a 70.4%, los Estados 21.6% y en tanto a los particulares atendían el 8%.⁷⁷

El programa del presidente Carlos Salinas planteó como compromiso responder a las expectativas y también a las necesidades de la sociedad, tratando de formar una identificación de los jóvenes estudiantes con los valores nacionales.

Los jóvenes que egresaban de la primaria y se inscribían al siguiente nivel tuvo un descenso ya que paso del 89 al 83 por ciento, debido principalmente a la fuerte crisis económica que obligó a muchos jóvenes estudiantes a dejar sus estudios, y por otro lado a las limitaciones del sector educativo para poder ofrecer

⁷⁵ Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari en la presentación del Programa de Modernización Educativa celebrada en Monterrey, N. L. el 9 de octubre de 1989.

⁷⁶ Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Modernización Educativa I, Poder Ejecutivo Federal, Edit. Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., 1989, pp.33 y ss.

⁷⁷ *Ibidem* . pp.57

el servicio en las localidades rurales pequeñas o muy alejadas, que por primera ocasión habían registrado egreso del nivel primaria.

Cerca de 300 mil jóvenes estudiantes con primaria completa, esto es el 17 % de la demanda potencial, en su mayoría de zonas indígenas y rurales no podían acceder a la secundaria.

Alrededor de un millón de alumnos, 25 % del total, no puede terminar dentro del periodo que establece el reglamento. El programa reconocía que había sido posible disminuir la reprobación y deserción en los 10 años anteriores a la presentación del documento, lo que representa el 26 y 9 % respectivamente.⁷⁸

En lo que se refiere al desarrollo académico de la educación secundaria se vio afectado debido a la existencia de dos planes de estudio, de los cuales uno estaba organizado por áreas y otro por asignaturas.

Los planes y programas de secundaria establece que el documento, no mostraban una articulación necesaria con los del nivel anterior en donde se había estructurado con un predominio de los objetivos de carácter informativo y de manera muy superficial los aspectos éticos y sociales.

Se pensó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que la estructura académica que existía en ese momento había dejado de responder a las expectativas sociales que demandaba la población, ya que la secundaria, salvo lo referente a la modalidad de técnica, no ofrecía a los jóvenes estudiantes los fundamentos de una cultura tecnológica que pudiera favorecer a los educandos, para que se incorporaran a la vida productiva, lo cual establece el programa provoca una disminución de la capacidad de la educación como factor de movilidad social.

⁷⁸ Ídem. pp.57. .

Los planes de estudios vigentes en ese momento no orientaban adecuadamente sus objetivos y contenidos cívicos, históricos y sociales, que permitiera una identificación con el proyecto de nación que proponía el gobierno en turno.

La organización de la escuela secundaria no correspondía en forma correcta a los requerimientos del estudiante, ni a las tendencias pedagógicas imperantes; ni existía una correcta definición de las funciones de los orientadores vocacionales, los trabajadores sociales y los prefectos.

Los materiales y apoyos didácticos en las escuelas son muy pobres, de manera particular a lo corresponde a laboratorios y talleres.

Por lo que respecta a la participación de la comunidad dentro de lo que es el proceso educativo en el nivel secundaria se ha reduciendo hasta casi ser nulo.

3.2.2.- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000⁷⁹

El Programa de Desarrollo Educativo que propuso el presidente Ernesto Zedillo parte de la convicción de que la verdadera riqueza de los países radica en las cualidades de las personas que integran una sociedad.

El actuar humano aquel que transforma la naturaleza para crear mejores condiciones de existencia de igual forma y mantiene instituciones que le permiten a individuos y sociedades la convivencia y la superación constante.

El programa continúa explicando, que para alcanzar el desarrollo al cual aspiramos para finales del siglo veinte exige cambios profundos en los comportamientos que sólo pueden ser producto de la educación. Por lo tanto, el programa consideró a la educación como factor estratégico del desarrollo, del cual

⁷⁹ Programa Desarrollo Educativo 1995-2000, Edit. Presidencia de la República, México. 1995.

hará posible asumir modos de vida superiores y permitiría el aprovechamiento a las oportunidades que han hecho la ciencia, la tecnología y la cultura.

El programa utiliza el concepto de desarrollo humano definido como: lograr la equidad en el acceso a las oportunidades educativas y lograr condiciones que permitan un aprovechamiento pleno; trata de asegurar que la educación permanezca abierta también a las generaciones futuras, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, dirigiéndose a alentar la participación de los principales agentes que intervienen en los procesos educativos para lograr la formación de seres humanos que participen de manera responsable en todos los ámbitos de la vida social tratando de estimular la productividad y creatividad en el desempeño de las actividades que realiza el ser humano.

El programa establece como propósito dar una realización plena, los principios y mandatos que están contenidos en el artículo tercero de nuestra Constitución y en las disposiciones de la Ley General de Educación; así también el programa especifica los objetivos y estrategias generales establecidos en el plan nacional de desarrollo 1995-2000.

Las acciones que se encuentran contenidas dentro del programa se menciona, están escritas dentro de la tradición educativa, la cual está comprometida con los anhelos de libertad y justicia, desde nuestro surgimiento como nación independiente, los mexicanos hemos visto a la educación como un camino viable para superar la pobreza, combatir la ignorancia y la desigualdad.⁸⁰

El documento propuesto por Ernesto Zedillo, explica que se inspira en las mejores experiencias educativas del pasado reciente y que se propone reafirmar los postulados que le dieron origen:

Uno de ellos es la educación popular, realizado en la obra de maestros

⁸⁰ Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000, op.cit., pp 10.

misioneros que fueron animados por José Vasconcelos, quienes llevaron alfabetización y de educación primaria a las regiones rurales impulsando de esta manera el desarrollo económico y cultural de las comunidades. Este postulado motivó tener la creación del sistema de educación secundaria, el cual se convirtió no sólo escuela para los adolescentes, sino también en un instrumento que permitiera el acercamiento de la educación media superior y superior a las clases populares de nuestro país.

El programa también definir un conjunto de tareas que era necesario consolidar la que serían puestos marcha partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

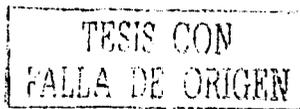
3.2.3.- El Programa Nacional de Educación 2001-2006

En el programa se observa una visión sobre lo que deberá ser la gestión del sistema educativo con una perspectiva hacia el año 2025, se prevé un esquema de gestión integral en donde las estructuras federales estatales y municipales trabajarán de manera articulada y eficiente a partir de las necesidades y de las características específicas de los alumnos éstos dentro de las escuelas e instituciones en los diferentes tipos niveles educativos.⁸¹

En esta visión, se expresa la necesidad de una federalización, según lo expresa el programa debe ser una realidad, es decir el sistema nacional deberá estar integrado por las 32 entidades federativas con una debida articulación de interacción de todos sus miembros, en lo que corresponde a la instancia federal que su estructura orgánica tendrá que ser redefinida y con dimensiones reducidas, debiendo cumplir con su papel de rector del sistema educativo para lograr que se transforme en una organización que se adapte rápidamente a los cambios del entorno.⁸²

⁸¹ Plan Nacional de Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República, México. 2001.

⁸² Ídem.



En lo referente a los sistemas estatales, se habrán fortalecido en sus estructuras intermedias para la educación media básica asegurando el enlace de las estructuras superiores con las escuelas.

Para poder lograr lo anterior será también importante integrar la coordinación, la consulta y la participación, en donde las autoridades en todos los niveles de gobierno junto con la sociedad, ayudarán a lograr el fin que es un educación de buena calidad para todos, es decir, mediante el fortalecimiento del federalismo educativo se logrará la integración coordinación y gestión interinstitucional y la participación de la sociedad.

Por lo tanto, durante el periodo comprendido entre el año 2001 y 2006, se buscará fortalecer la relación entre los tres niveles de gobierno, procurando trabajar coordinadamente para lograr un educación de buena calidad, logrando mecanismos de participación, involucrando a los interesados en la tarea educativa, fortalecer la evaluación y el conocimiento de la gestión integral del sistema, se buscará de acuerdo al Programa el promover la actualización del marco jurídico de la educación y avanzar en la reorganización de la Secretaría de Educación Pública requiriendo para ello políticas que reflejen la firme decisión de cambio, por lo tanto se promoverá el federalismo educativo, buscando una mayor participación de las entidades estatales, se buscará también el fortalecimiento del integración coordinación y gestión institucional con el fin del mejoramiento de los procesos de aprendizaje de los estudiantes, se impulsarán los esquemas equitativo de financiamiento y distribución de recursos tomando en cuenta las características y necesidades de las entidades federativas⁸³.

Tal y como lo acordaron varios países en la reuniones internacionales como la Jomtien y Dakar: el planear las políticas educativas a largo plazo; el Programa del Gobierno de Vicente Fox establece que "dentro de la visión y objetivos de la

⁸³ Plan Nacional Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República. México, 2001

educación básica nacional rumbo al año 2025, es lograr una transformación de la sociedad, pensando la educación que queremos y reflexionando sobre la sociedad que decidamos y que en el futuro esperamos construir⁸⁴.

En lo relativo a la calidad de la educación básica, se establece que está deberá según lo establecido en el Programa, orientar el desarrollo y habilidades cognitivas fundamentales de los alumnos, destacando las habilidades comunicativas básicas como es la lectura, la escritura, la comunicación verbal, una educación básica de buena calidad según lo establecido en el programa es formar en los alumnos el interés por aprender y después es el continuar aprendiendo a lo largo de su vida, es decir, la educación brinda a los alumnos elementos necesarios para conocer mundo social y los procesos en continuo movimiento y evolución,

Por último, el programa le concede un importante papel a la evaluación de proyectos y procesos, la cual deberá ser una práctica común en el ejercicio de la gestión pública de la educación básica nacional.

Uno de los problemas que establece el programa y enfrenta de manera constante la administración pública, debiéndose tratar de manera especial, es el relacionado a la materia educativa y sobre a la realización de políticas públicas encaminadas a la solución de problemas concretos, dentro del diseño del planteamiento de las diversas políticas establecidas en los programas, el hecho de llegar a la concretización de los mismos, ya que, aunque las propuestas sean en general buenas, pero si no se cuenta con una capacitación constante de los recursos humanos y una atención en lo referente a los recursos materiales, poco se podrá lograr en cuanto a lo planeado a largo plazo en el Programa Nacional Educativo 2001 2006

En Plan Nacional de Educación, el análisis que se hace sobre la situación educativa, se destaca la importancia que tiene la educación para lograr el

⁸⁴ Plan Nacional Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República. México. 2001

desarrollo nacional, por lo tanto "en toda sociedad moderna, la educación es considerada en forma unánime como un factor de primera importancia. Así se ha reconocido en México, desde sus inicios como país independiente"⁸⁵.

El plan presentado por el presidente Vicente Fox hace referencia de la necesidad de toda política el realizar un análisis sobre la situación prevaleciente, reconociendo que el desarrollo de la educación nacional se debió a que la sociedad mexicana realizó un enorme esfuerzo en este terreno durante el siglo XX, a lo largo del cual, el sistema creció en una forma sin precedentes, pasando de menos de un millón de alumnos a más de 30 millones. Otro aspecto que el documento reconoce es que, por diversas razones, los avances alcanzados no han sido suficientes para hacer frente a los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político plantean al país⁸⁶.

Para el Ejecutivo Federal es imperativo replantear las tareas de la educación mexicana, con el propósito de que efectivamente contribuya a construir una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con profundo sentido de la unidad nacional, a la que se adhiere el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; un país en el que se hayan reducido las desigualdades sociales extremas y se ofrezca a toda la población oportunidades de desarrollo y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos, en equilibrio con el medio ambiente.⁸⁷

En cuanto a los grandes retos de la educación mexicana se establece que afronta tres grandes desafíos: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; Integración y funcionamiento del sistema educativo.

⁸⁵ Plan Nacional de Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República, México, 2001.

⁸⁶ Plan Nacional de Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República, México, 2001.

⁸⁷ Plan Nacional de Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República, México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos mismos retos los encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo y que se expresan en tres principios fundamentales:

Educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

Se reconoce en el programa que Pese a los avances logrados, el desigual desarrollo de nuestro país, ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población, persisten niños y niñas, numerosos adolescentes y jóvenes que aún no son atendidos por nuestro sistema educativo. La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes.

Un punto que es interesante y que debemos de poner atención es el referente a la efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son desiguales y, en promedio, inferiores a lo estipulado en los planes y programas de estudio, y a los requerimientos de una sociedad moderna, porque para el presidente Fox, el reto de elevar la calidad sigue vigente, en el entendido de que no debe desligarse del punto anterior pues una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa

Para los responsables de la política educativa los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto. Por ello existe un tercer desafío de la educación mexicana; es alcanzar una mejor integración y una gestión más eficaz, en la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y se adaptan a las condiciones cambiantes de su entorno.⁸⁸

⁸⁸ Plan Nacional de Educación 2001- 2006, Edit. Presidencia de la República, México. 2001

Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI

La administración federal que inició su gestión el 1 de diciembre de 2000, considera que en el momento actual la sociedad mexicana se caracteriza por presentar un conjunto de cambios importantes en todos los ámbitos. Lo anterior se encuentra en El Plan Nacional de Desarrollo que los designa como las transiciones del México contemporáneo, y los analiza agrupándolos en cuatro rubros: demográfico, social, económico y político.

En cada uno de estos aspectos en los próximos diez o veinte años presentarán al país retos y oportunidades de especial importancia; de la manera que México enfrente los nuevos escenarios dependerá que se encaminen en la dirección del desarrollo o que se estanque por décadas, rezagándose cada vez más con relación a las naciones que avanzan con paso firme. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo confiere a la educación, en forma reiterada y enfática, un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas. El PND afirma:

...la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia... (p. 34) Más adelante, el PND reitera el carácter central de la educación entre las estrategias del desarrollo nacional:

Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional

contra la pobreza y en pro de la equidad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo. (p. 48)

Por último, al precisar los compromisos de la nueva administración, el Plan establece que México requiere que la educación sea la columna vertebral de su despegue. Estamos comprometidos con esta tarea. (p. 155)

Ante una sociedad inmersa en profundos procesos de transición, la educación nacional debe transformarse, desplegar la efectividad y la flexibilidad que necesita para superar los retos que afronta. El Enfoque Educativo para el Siglo XXI es la expresión que sintetiza la visión del Sistema Educativo Nacional que aspiramos tener en 2025, basado en la equidad, en la calidad y en la vanguardia del conocimiento. En este programa se precisa ese Enfoque Educativo para el Siglo XXI, con un ambicioso conjunto de objetivos, políticas, líneas de acción, metas y proyectos definidos, que se refieren tanto al conjunto del sistema educativo, como a cada uno de sus componentes.

Para realizar lo propuesto, se dice que las políticas públicas traducen los propósitos generales en planteamientos precisos, a partir de los cuales puedan realizarse acciones concretas. La aportación de los programas sectoriales al Plan Nacional es la siguiente: precisión en el diagnóstico y la visión; concreción de los grandes propósitos en objetivos estratégicos y particulares; articulación del largo (2025), el mediano (2006) y el corto plazo (programas operativos anuales); particularización de líneas de acción y metas.

El Ejecutivo Federal establece que El Programa Nacional de Educación 2001-2006 es resultado de una consulta en la que participaron numerosas instituciones, dependencias y personas. La Secretaría de Educación Pública

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(SEP) quien condujo el proceso e integró sus resultados, con base en las atribuciones y responsabilidades que señala el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la dependencia del Ejecutivo Federal a cuyo cargo se pone la atención de la educación pública, definida en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Planeación, que reglamenta la forma de operar del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, establecido por el Artículo 26 de la Constitución, señala en su Artículo 16 que, a las dependencias de la Administración Pública Federal, corresponde:

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

La Ley de Planeación, en el Artículo 22, estipula además que la vigencia de los programas sectoriales no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

El Artículo 12, fracción XI, de la Ley General de Educación, establece como una de las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal la de realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional. Por último, el Reglamento Interior de la SEP precisa, en la fracción XV del Artículo 5, que una de las facultades del Secretario es la de aprobar los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la Secretaría, en cuya elaboración intervendrán, siguiendo las instrucciones del titular del sector, los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

NO SE PUEDE
RECONSTRUIR

subsecretarios correspondientes, con base en la fracción IV del Artículo 6 del mismo Reglamento.

Sobre la elaboración del Programa Nacional de Educación se menciona que las políticas que desarrollará la administración federal del periodo 2001-2006 se inició después del 2 de julio de 2000. Una vez que fue conformado el llamado "equipo de transición" para el sector educativo, comenzó el proceso de diagnóstico y prospectiva del sector, cuyo resultado se menciona en el Programa fue el documento titulado Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006, presentado en el mes de noviembre del 2001; en realización del mismo participaron autoridades educativas, investigadores, especialistas, comunicadores, representantes populares, personas de organismos no gubernamentales y representantes del sector público y el privado, según lo establece el programa.

Tras el inicio de la nueva administración, y simultáneamente a la conformación del Plan Nacional de Desarrollo, comenzaron los trabajos de elaboración del Programa Nacional de Educación. Estas labores preparatorias, a cargo de los responsables de los diferentes subsistemas y del propio titular de la SEP, aunadas a la consulta ciudadana, los 32 foros de ponencias realizados en los estados del país y las 64 reuniones de validación, así como las aportaciones de diversas entidades, fueron las fuentes de este documento.

Se menciona que El Programa recoge las experiencias, inquietudes y anhelos de miles de mexicanos que aportaron elementos para su elaboración, que compartieron sus conocimientos y preocupaciones, con la convicción de que la educación es asunto de todos. Intervinieron en esta empresa que implica el Programa estudiantes, docentes y directivos de planteles en su calidad de ciudadanos, investigadores, analistas y especialistas, sin faltar los padres de familia, los egresados de los diversos tipos del sistema educativo y representantes del sector productivo; lo anterior ha de hacer de este programa una política pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la consulta ciudadana se obtuvieron un total de 8,235 propuestas correspondientes a educación, mismas que fueron enviadas por los interesados, a través del Servicio Postal Mexicano y vía Internet. La clasificación y procesamiento de esa información correspondió al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en tanto que su análisis fue responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. La SEP identificó 11 aspectos principales en las aportaciones ciudadanas:

- Becas para estudiantes de educación básica
- Capacitación para profesores
- Educación para adultos
- Educación técnica y media superior
- Fomento de valores ciudadanos
- Actividad física y deporte
- Construcción y mantenimiento de escuelas
- Cultura popular
- Espacios y actividades culturales
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Universidades

Del total, 2,398 opiniones que aportaron ideas para la elaboración del Programa Nacional de Educación. De ellas 1,752 fueron ponderadas por la SEP. El resto fue enviado a otras dependencias del sector: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Dentro de las aportaciones que menciona el programa se recogieron de diversas entidades y sectores interesados en la educación, como las siguientes: las comisiones de educación del Poder Legislativo, autoridades educativas de todas las entidades, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Superior (ANUIES), la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones de padres de familia, la Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE) y otros organismos del sector privado.

Se reconoce que se tomaron en cuenta los puntos de vista de organismos internacionales especializados en la materia..

Respecto a foros y reuniones de validación, de las 64 reuniones de validación y los 32 foros de ponencias, organizados por la SEP en todo el país, surgieron 82 informes finales. En las relatorías de las reuniones y los foros sobresale que 39% de las propuestas consideradas en el programa como novedosas, en tanto que 45% se menciona ya estaban incluidas en alguna de las líneas de acción del documento preparatorio del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.

Los temas reiterados en las reuniones y foros fueron cuatro:

1.- Contenidos y operación de los programas de actualización permanente de los profesores de educación básica.

2.- Nuevos mecanismos de apoyo financiero para los estudiantes y aspirantes a cursar la educación media superior.

3.- Impulso a la elaboración de proyectos escolares y de ejercicios de autoevaluación en las escuelas de educación básica, a partir de los resultados del proyecto de investigación aplicada sobre gestión escolar que actualmente opera en dos mil escuelas.

4.- Ampliación de la cobertura en educación básica y media superior, en modalidad abierta y a distancia.

Estas propuestas fueron igualmente integradas al documento preparatorio mencionado.

De este modo, muchos ciudadanos, al igual que numerosas instituciones y organizaciones aportaron elementos para la elaboración de este Programa Nacional de Educación 2001-2006.

En lo que se refiere a la Estructura del Programa Nacional de Educación 2001-2006 está organizado en tres partes. La Primera Parte, El punto de partida, el de llegada y el camino, comienza con un análisis de las cuatro transiciones del México contemporáneo con relación al sistema educativo. A continuación se presenta un conjunto de consideraciones, surgidas a partir de la experiencia nacional e internacional y con base en aportaciones de investigadores.

Se establece en el programa que buscando trascender lo meramente descriptivo, en este apartado se proponen las grandes líneas de un pensamiento educativo que den coherencia a las políticas que propone el Programa Nacional de Educación, para clarificar el enfoque educativo deseado y en la perspectiva del país que queremos construir. Este apartado concluye con reflexiones sobre la complejidad del cambio educativo, los obstáculos que debe superar y los factores que lo favorecen.

Tras presentar a grandes rasgos al Sistema Educativo Nacional que tenemos, la Primera Parte propone:

Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI, es decir, la visión de la situación deseable del Sistema en 2025. Enseguida se resumen los objetivos estratégicos para el año 2006, precisando los pasos que se darán, durante la presente administración, para alcanzar la visión al 2025. La Primera Parte termina con el planteamiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitirán saber si se avanza en la dirección propuesta.

La Segunda Parte, denominada Reforma de la gestión del sistema educativo, propone políticas, objetivos particulares y líneas de acción que tienen que ver con aspectos estructurales y organizativos que permean a todos los tipos y niveles educativos. Se trata de cuestiones relacionadas con la federalización y gestión del Sistema: su financiamiento y los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; su marco jurídico; los mecanismos de información y evaluación, y los de control escolar. Además de cruzar tipos y niveles educativos, las líneas de acción de la Segunda Parte tienen un carácter estratégico para la gestión integral del Sistema, y constituyen los instrumentos institucionales que apoyarán la realización de los propósitos sustantivos del Programa Nacional.

La Tercera Parte está integrada por los subprogramas relativos a la Educación Básica, la Educación Media Superior, la Educación Superior y la Educación para la Vida y el Trabajo.

La importancia de la educación básica, para ofrecer a los futuros ciudadanos el bagaje intelectual, afectivo y cultural que necesitan para la convivencia social, es admitida universalmente. La de la educación superior, por su parte, forma a los profesionales que requiere la vida económica, social, política, cultural y científica del país.

Con la misma claridad se subraya la importancia de la educación media superior, la de mayor despunte en las próximas décadas y la que mayor esfuerzo requerirá para brindar a millones de jóvenes un apoyo decisivo para su maduración personal y social. Por ello, en este Programa Nacional de Educación 2001-2006 se incluye, por primera vez, un subprograma sobre la Educación Media Superior.

En cuanto a la Educación para la Vida y el Trabajo, su importancia se pone en evidencia por las dimensiones del rezago educativo acumulado tras décadas

de crecimiento demográfico explosivo en la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad hay todavía 32 millones de jóvenes y adultos que no terminaron los estudios de secundaria equivalente a casi un tercio de la sociedad, que forma parte de la educación obligatoria a partir de 1993. El reto es ofrecer a ese tercio de la sociedad mexicana, formas efectivas de educación en dimensiones similares al de atender a toda la población en edad de cursar los diversos tipos y niveles de la educación formal. Similar deberá ser también la prioridad que se le conceda, sea que pensemos en aumentar la competitividad de la economía mexicana en la sociedad del conocimiento, sea, con mayor razón aún, a partir de consideraciones elementales de justicia social, equidad y solidaridad.

Sin embargo, el organismo que tendrá a su cargo la coordinación de este importante conjunto de acciones, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) está en proceso de constitución; por ello en este Programa Nacional de Educación 2001-2006 solamente se adelantan los grandes lineamientos de las políticas respectivas, que se precisarán en el programa que el CONEVYT presentará una vez que sea constituido formalmente.

La conclusión general, además de recordar la naturaleza permanente del trabajo de planeación, destaca los aspectos del Programa que lo hacen inaugurar una etapa novedosa en las políticas educativas de México. Se llama la atención, además, sobre la necesidad de que todos los actores del sistema educativo, y todas las fuerzas sociales del país, lleguen a un consenso sobre las grandes líneas que presenta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en virtud de que se trata de verdaderas políticas de Estado en este ámbito tan importante de la vida de nuestro país.

En lo que se refiere a los anexos del Programa y otros programas del sector se menciona que una de las acciones pendientes en el proceso de federalización es la transferencia de los servicios de educación básica al gobierno del Distrito Federal; avanzar en tal dirección es fundamental para reorganizar la

administración de esos servicios en la capital del país. La magnitud y complejidad de ese sistema educativo hace necesario que la transferencia se realice de manera ordenada y gradual, formalizando acuerdos básicos entre la SEP, el gobierno de la ciudad y la organización sindical, precisando temas de infraestructura, administración de personal y financiamiento.

La SEP, por conducto de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, ha elaborado un subprograma para este sistema educativo, que pretende facilitar la transferencia de servicios, asegurando su continuidad. La culminación de este proceso permitirá que el gobierno capitalino desarrolle un proyecto educativo propio, de largo plazo, acorde con las necesidades de la población del Distrito Federal. Sin embargo, como la operación de los servicios de educación básica es asignada por la Ley a las entidades federativas en forma exclusiva, el cuerpo del texto de este Programa Nacional, en la Tercera Parte, incluye solamente un subprograma para la educación básica, con carácter normativo y de coordinación, en tanto que el Programa de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal se presenta en el apartado de Anexos.

De conformidad con el Artículo 17, fracción II, de la Ley de Planeación, y con las disposiciones del Ejecutivo Federal en el *Plan Nacional de Desarrollo*, tres organismos del sector educativo deben elaborar sus propios programas institucionales: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE). Además de su relación con los demás sectores de la administración federal, estos programas, que se publican por separado, guardan estrecha relación con este Programa Nacional de Educación 2001- 2006, y en el desarrollo de sus líneas de acción se busca una estrecha coordinación. Lo mismo debe decirse de otros órganos del sector educativo, como el Instituto Mexicano de la Juventud.

3.3.- Cambio en los Planes y Programas de Estudio en el Nivel Medio Básico.

El Plan y programas de estudio 1993 de Educación básica secundaria se indica que tiene el propósito de exponer a los maestros, a los padres de familia y a las autoridades escolares el plan de estudios vigente para la educación secundaria, así como los programas de las asignaturas que lo constituyen.

El plan y los programas fueron elaborados por la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo a las facultades que le confiere la ley, y en su preparación se menciona que fueron tomadas en cuenta las sugerencias y observaciones recibidas después de un proceso de consulta, en el que participaron maestros, especialistas en educación y científicos, así como representantes de agrupaciones de padres de familia y de distintas organizaciones sociales, entre las que destaca la propia organización sindical de los maestros.

Las madres y los padres de familia deben apoyar sistemáticamente el aprendizaje de sus hijos, para que participen de manera informada en el mejoramiento del proceso escolar.

El plan y los programas de estudio son un medio para mejorar la calidad de la educación, atendiendo las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes mexicanos, que vivirán en una sociedad más compleja y demandante que la actual.

La reforma del artículo Tercero Constitucional, que fue promulgada el 4 de marzo de 1993, estableció el carácter obligatorio de la educación secundaria. Esta transformación, fue consecuencia de la iniciativa que el Presidente de la República presentó a la consideración del Congreso de la Unión en noviembre de 1992, La reforma constitucional quedó incorporada en la nueva Ley General de Educación promulgada el 12 de julio de 1993.

"El nuevo marco jurídico compromete al gobierno federal y a las autoridades educativas de las entidades federativas a realizar un importante esfuerzo para que todos tengan acceso a la educación secundaria. La ampliación de las oportunidades educativas deberá atender no sólo los servicios escolares en sus modalidades usuales, sino también formas diversas de educación a distancia, destinadas tanto a la población joven como a los adultos que aspiren a mejorar su formación básica."⁸⁹

Dentro de la obligatoriedad se establece que también los alumnos, los padres de familia y la sociedad en su conjunto, deberán realizar un mayor esfuerzo que se refleje en la elevación de los niveles educativos de la población del país. Aquí es donde se compromete a la sociedad a participar, en la orientación de la políticas públicas, pero el problema que se ha observado es que la responsabilidad del Estado en muchas de las ocasiones se transfiere a la sociedad, dando margen al establecimiento de desigualdades en cuanto a los recursos, pues se entenderá que calidad significa: aquella escuela que más recursos obtenga provenientes de la sociedad, sin embargo no va a ser lo mismo en una escuela localizada en un lugar dentro de una ciudad con un importante desarrollo, que una escuela en el ámbito rural alejada y poco comunicada, propiciando desigualdades, con una perspectiva individualista y de competencia.

Por mandato constitucional la educación que imparte el Estado es gratuita, pero el mismo gobierno considera que esta garantía social sólo tendrá un pleno efecto sobre el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes si sus beneficiarios directos e indirectos actúan con perseverancia en las tareas educativas, si participan en el fortalecimiento de la calidad y la regularidad de los procesos escolares.⁹⁰ Lo anterior dentro del discurso oficial se escucha bien, pero cómo pedir que participen padres de familia en la obtención de recursos, si en muchos casos apenas y tienen tiempo para poder conseguir que

⁸⁹ Ver <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=478>

⁹⁰ *Ibidem*

llevar a sus hogares, por lo tanto resultaría ilógico que den parte de su tiempo para la obtención de bienes para mejorar la calidad de la escuela.

El Gobierno federal reconoce que el establecimiento de la "obligatoriedad de la educación secundaria responde a una necesidad nacional de primera importancia. Nuestro país transita por un profundo proceso de cambio y modernización que afecta los ámbitos principales de la vida de la población. Las actividades económicas y los procesos de trabajo evolucionan hacia niveles de productividad más altos y formas de organización más flexibles, indispensables en una economía mundial integrada y altamente competitiva. La actividad política es más intensa, plural y más eficaz, se presentan los mecanismos que aseguran la vigencia de las leyes y de los derechos humanos; hay una mayor participación en organismos sociales solidarios; la protección de los recursos naturales y del ambiente es un objetivo de importancia creciente para el gobierno y distintos grupos de la ciudadanía"⁹¹. Desgraciadamente lo que interesa en una sociedad globalizada son aquellos estudios que se justifiquen desde el punto de vista de económico son lo que deberán prevalecer, con una competitividad feroz; se abren las puertas de la desigualdad, es decir, se quiere aumentar la calidad a costa de que grandes sectores de la sociedad se queden en un nivel muy bajo, fomentándose la diferencia de oportunidades, y la posibilidad de que en un futuro, se agraven los problemas sociales que se viven actualmente.

Para el Ejecutivo Federal estos procesos de modernización deben consolidarse en el futuro inmediato, pues son la condición para que nuestro país siempre con su soberanía fortalecida logre prosperidad estable, equidad en la distribución de la riqueza, un régimen democrático avanzado, seguridad y tolerancia en la convivencia social y una relación responsable y previsoras con el ambiente y los recursos naturales. Es en este punto precisamente donde fallan las políticas públicas pues las bases de análisis son contrarias a lo que realmente pudiera beneficiar a nuestro país, porque se siguen indicaciones a nivel

⁹¹ Ibidem

internacional de cómo lograr la eficiencia y la calidad, pero el resultado son descontentos generalizados en muchas partes del mundo acompañados de represión en contra de estos llamados globalifobicos.

Para asegurar que estas metas se cumplan, el país requiere una población mejor educada. Así lo considera el gobierno federal pues seis grados de enseñanza obligatoria no son suficientes para satisfacer las necesidades de formación básica de las nuevas generaciones. Es indispensable extender el periodo de educación general, garantizando que la mayor permanencia en el sistema educativo se exprese en la adquisición y consolidación de los conocimientos, las capacidades y los valores que son necesarios para aprender permanentemente y para incorporarse con responsabilidad a la vida adulta y al trabajo productivo.⁹² Es aquí donde se da un punto nodal, pues no es malo que se amplíe el grado de escolaridad, sino que la calidad baje, pues bajo una perspectiva de competencia solo aquel que logre por sus propio esfuerzo una mejor capacitación, será aquel que tenga derecho a prepararse, pero ante diferencias económicas visibles, aquellos con recursos serán los que tengan mejores posibilidades de preparación.

Los recursos con que cuenta la educación secundaria conforman una base adecuada para la extensión de este servicio. En el ciclo 1993-1994 la población inscrita llegó a 4'341,924 alumnos atendidos en 20,795 planteles y por 244,981 maestros. Los alumnos se distribuyen en tres modalidades distintas: la secundaria general, con 2'488,448 estudiantes (el 57.31% del total); las diversas variedades de la secundaria técnica, con 1'209,728 (27.86%) y la telesecundaria, con 558,779 estudiantes inscritos (12.86%)⁹³.

Este desarrollo y la posibilidad de que continúe en el futuro son consecuencia del aumento en la proporción de los alumnos de primaria que

⁹² Ibidem

⁹³ Ibidem

termina el sexto grado y de que una significativa mayoría de ellos 7 de cada 10 continúa estudios de secundaria esto según el "gobierno del cambio". Será necesario continuar la ampliación del nivel, particularmente en el medio rural, pero las condiciones iniciales para la generalización de la secundaria ya existen. Situación que se puede diferir pues es sólo cosa de ir a las escuelas secundarias de colonias populares o a secundarias de medio rural en donde no existen los suficientes profesores, no hay instalaciones adecuadas y en casos no se cuenta con agua o con luz, aunado a la constante baja de recursos que se hace cuando es necesario recortar el gasto donde los primeros en afectarse son las políticas de carácter social donde se encuentran las de carácter educativo.

Dentro de lo que son los antecedentes del plan, El plan de estudios de la educación secundaria y los programas que lo constituyen son resultado de un proceso de consulta, diagnóstico y elaboración iniciado en 1989, en el cual fueron incluidos de manera conjunta los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. En estas actividades se contó con la participación, a través de distintos mecanismos, de maestros y directivos escolares, padres de familia, centros de investigación, representantes de organismos sociales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Lo anterior desde la perspectiva oficial, sin embargo el rango de participación real de la población fue muy bajo.

Desde los primeros meses de 1989, y como tarea previa a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el gobierno realizó una consulta con la cual le permitió identificar los principales problemas educativos del país, precisar las prioridades y definir estrategias para su atención. Lo anterior desde la perspectiva gubernamental, pero la participación real de la sociedad su muy marginal.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, estableció como prioridad la renovación de los contenidos y los métodos de enseñanza, el

mejoramiento de la formación de maestros y la articulación de los niveles educativos que conforman la educación básica⁹⁴.

En cumplimiento de estos lineamientos, la Secretaría de Educación Pública inició la evaluación de planes y programas de estudio, considerando simultáneamente los niveles de educación primaria y secundaria. Como una primera propuesta, en 1990 fueron elaborados planes y programas experimentales para ambos niveles, que fueron aplicados dentro del programa denominado "Prueba Operativa" en un número limitado de planteles, con objeto de probar su pertinencia y viabilidad.

En 1991, el Consejo Nacional Técnico de la Educación remitió a consideración de sus miembros y a la "discusión pública" una propuesta para la orientación general de la modernización de la educación básica, contenida en el documento denominado "Nuevo Modelo Educativo". El debate que se desarrolló en torno a esa propuesta contribuyó a desarrollar los criterios centrales que deberían orientar la reforma.

A lo largo de este proceso de consulta y discusión -según refieren documentos oficiales-, se fue generando consenso en relación con dos cuestiones. En primer lugar, fortalecer, tanto en primaria como en secundaria, los conocimientos y habilidades de carácter básico, entre los cuales ocupan un primer plano los relacionados con el dominio del español, que se manifiesta en la capacidad de expresarse oralmente y por escrito con precisión y claridad y en la comprensión de la lectura; con la aplicación de las matemáticas al planteamiento y resolución de problemas; con el conocimiento de las ciencias, que debería reflejarse particularmente en actitudes adecuadas para la preservación de la salud y la protección del ambiente y con un conocimiento más amplio de la historia y de la geografía de México.

⁹⁴ Ibidem.

En segundo lugar, y en relación con la educación secundaria, uno de sus problemas organizativos más serio radica en la coexistencia de dos estructuras académicas distintas: una por asignaturas y otra por áreas, agrupando en estas últimas los conocimientos de Historia, Geografía y Civismo dentro de la denominación de Ciencias Sociales y los de Física, Química y Biología en la de Ciencias Naturales.

Al respecto, se expresó que la organización por áreas ha contribuido a la insuficiencia y la escasa sistematización en la adquisición de una formación disciplinaria ordenada y sólida por parte de los estudiantes. Este problema es resultado tanto de la organización de los estudios como de la dificultad que representa para el maestro la enseñanza de contenidos de muy diversos campos de conocimiento.

En mayo de 1992, al suscribirse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la Secretaría de Educación Pública inició la última etapa de la transformación de los planes y programas de estudio de la educación básica siguiendo las orientaciones expresadas en el Acuerdo. Las actividades se dieron en dos direcciones.

“1a Realizar acciones inmediatas para el fortalecimiento de los contenidos educativos básicos. En este sentido, se determinó que era conveniente y factible realizar acciones preparatorias del cambio curricular, sin esperar a que estuviera concluida la propuesta de reforma integral. Con tal propósito, se elaboraron y distribuyeron al comienzo del año lectivo 1992-1993 los Programas de Estudio por Asignaturas para el Primer Grado de la Educación Secundaria y otros materiales complementarios para orientar la labor docente.

Con el mismo propósito, se generalizó para el primer grado de la educación secundaria la enseñanza por asignaturas, restableciendo el estudio sistemático de la historia, la geografía, el civismo y la biología. Estas acciones, integradas en el

Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, fueron acompañadas de actividades de actualización de los maestros en servicio, destinadas a proporcionar una orientación inicial sobre el fortalecimiento de temas básicos.

2a Organizar el proceso para la elaboración definitiva del nuevo currículo, que debería estar listo para su aplicación en el ciclo lectivo 1993-1994. Para este efecto se solicitó al Consejo Nacional Técnico de la Educación la realización de una consulta referida al contenido deseable de planes y programas, en la que se recogieron y procesaron más de diez mil recomendaciones específicas. En otoño de 1992, equipos técnicos integrados por cerca de 400 maestros, científicos y especialistas en educación elaboraron propuestas programáticas detalladas. Es de señalar que en esta tarea se contó con el concurso de maestros frente a grupo de diversos estados de la República, que generosamente acudieron al llamado de la Secretaría de Educación Pública. Durante la primera mitad de 1993 se formularon versiones completas de los planes y programas, se incorporaron las precisiones requeridas para la elaboración de libros de texto y se definieron los contenidos para los materiales con sugerencias didácticas que se distribuirán a los maestros de secundaria para apoyar su labor docente"⁹⁵.

Lo anterior refleja la forma de pensar gubernamental, pues muchos aspectos de participación social real en la elaboración de los planes y programas no son aplicados correctamente por lo que para su elaboración de da un sesgo hacia los ciertos interés que se reflejan en las recomendaciones de los grandes organismo internacionales tanto financieros como de carácter social y educativo.

⁹⁵ Ibidem

3.4.- Las Prioridades y Estructura del Nivel Medio Básico.

Se considera prioridades el consolidar y desarrollar la formación adquirida en la enseñanza primaria, donde se han establecido las siguientes prioridades en la organización del plan de estudios y en la distribución del tiempo de trabajo.

1ª Asegurar que los estudiantes profundicen y ejerciten su competencia para utilizar el español en forma oral y escrita; desarrollar las capacidades de expresar ideas y opiniones con precisión y claridad; entender, valorar y seleccionar material de lectura, en sus diferentes funciones informativas, prácticas y literarias.

A las actividades relacionadas directamente con el lenguaje se dedicarán cinco horas de clase a la semana y se promoverá, además, que las diversas competencias lingüísticas se practiquen sistemáticamente en las demás asignaturas.

2ª Ampliar y consolidar los conocimientos y habilidades matemáticas y las capacidades para aplicar la aritmética, el álgebra y la geometría en el planteamiento y resolución de problemas de la actividad cotidiana y para entender y organizar información cuantitativa. A esta asignatura se destinarán de manera específica cinco horas semanales y en las diversas asignaturas se propiciará la aplicación de las formas de razonamiento y de los recursos de las matemáticas.

3ª Fortalecer la formación científica de los estudiantes y superar los problemas de aprendizaje que se presentan en este campo. Para este propósito, en el plan de estudios se suprimen de manera definitiva los cursos integrados de Ciencias Naturales y se establecen dos cursos para el estudio de cada una de las disciplinas fundamentales del campo: la física, la química y la biología. Además, en el primer grado se incorpora un curso de Introducción a la Física y a la Química, cuyo propósito es facilitar la transición entre las formas de trabajo en la

educación primaria y el estudio por disciplinas que se realiza en la secundaria. El enfoque propuesto para estos cursos establece una vinculación continua entre las ciencias y los fenómenos del entorno natural que tienen mayor importancia social y personal: la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, la preservación de la salud y la comprensión de los procesos de intenso cambio que caracterizan a la adolescencia.

4ª Profundizar y sistematizar la formación de los estudiantes en Historia, Geografía y Civismo, al establecer cursos por asignatura que sustituyen a los del área de Ciencias Sociales. Con este cambio se pretende que los estudiantes adquieran mejores elementos para entender los procesos de desarrollo de las culturas humanas; para adquirir una visión general del mundo contemporáneo y de la interdependencia creciente entre sus partes; así como participar en relaciones sociales regidas por los valores de la legalidad, el respeto a los derechos, la responsabilidad personal y el aprecio y defensa de la soberanía nacional.

5ª El aprendizaje de una lengua extranjera (inglés o francés), destacando los aspectos de uso más frecuente en la comunicación.

6ª Incluir la Orientación Educativa como asignatura ante la necesidad de ofrecer una educación integral que favorezca en los educandos la adquisición de conocimientos, actitudes y hábitos para una vida sana, una mejor relación consigo mismo y con los demás, así como una posible ubicación en un área educativa y ocupacional.

Cuadro de materias

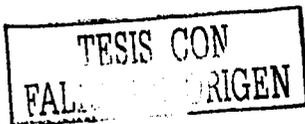
PRIMERO

Español

5 h
semanales

Matemáticas

5 h
semanales



Historia Universal I	3 semanales	h
Geografía General	3 semanales	h
Civismo	3 semanales	h
Biología	3 semanales	h
Introducción a la Física y a la Química	3 semanales	h
Lengua Extranjera	3 semanales	h
Expresión y Apreciación Artísticas	2 semanales	h
Educación Física	2 semanales	h
Educación Tecnológica	3 semanales	h
Total	35 semanales	h

SEGUNDO

Español	5 semanales	h
Matemáticas	5 semanales	h
Historia Universal II	3 semanales	h
Geografía de México	2 semanales	h
Civismo ⁹⁶	2 semanales	h
Biología	2 semanales	h
Física	3 semanales	h
Química	3 semanales	h

⁹⁶ A partir del año 2000 la materia de Civismo se transformó por Formación Cívica y Ética, que se imparte en los tres grados, quitándose la materia de orientación vocacional.

	3	h
Lengua Extranjera	semanales	
Expresión y Apreciación Artísticas	2	h
	semanales	
Educación Física	2	h
	semanales	
Educación Tecnológica	3	h
	semanales	
Total	35	h
	semanales	

TERCERO

Español	5	h
	semanales	
Matemáticas	5	h
	semanales	
Historia de México	3h	
	semanales	
Orientación Educativa	3h	
	semanales	
Física	3	h
	semanales	
Química	3	h
	semanales	
Lengua Extranjera	3	h
	semanales	
Asignatura opcional decidida en cada entidad	3	h
	semanales	
Expresión y Apreciación Artísticas	2	h
	semanales	
Educación Física	2	h
	semanales	
Educación Tecnológica	3	h
	semanales	
Total	35	h
	semanales	
Asignaturas académicas		

Actividades de desarrollo

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Es necesario aclarar que hubo cambios en el Programa y que a partir del ciclo escolar 1999-2000, se impartirá en la educación secundaria de nuestro país la asignatura Formación Cívica y Ética. Con el objetivo de dar respuesta a la necesidad de reforzar la formación de valores en los jóvenes, señalada por maestros, padres de familia y otros miembros de la sociedad, esta materia se da en los tres grados de secundaria y desaparece orientación educativa.

Las materias que son impartidas en nivel medio básico son en general correctas lo que es de criticarse es que la mayoría de las ocasiones sus alcances son pobres

3.5 Impacto de las Políticas Públicas en Materia Educativa.

La manera en que el Gobierno de México ha aplicado las políticas públicas han sido a través de sus lineamientos generales como lo son los planes de nacionales de desarrollo, los programas educativos además de otro tipo programas sociales.

En cuanto al diseño de las políticas públicas con relación al aspecto técnico ha sido correcto el problema se presente en lo que sería la implementación pues, muchas veces no se toma en cuenta la situación real que se vive en algunas zonas de país que necesitarían un trato especial, otro aspecto que dificultado cumplir con objetivos de llevar la educación a todos y que esta sea de calidad es que primero la calidad se ha relacionado con lo económico es decir no en cuanto al aprendizaje, sino a los resultados de obtención de bienes y mejoras materiales, de mayor control hacia los maestros, en vez de procurar darles más herramientas para mejorar su trabajo, entonces mientras la medida de la calidad sea lo económico y lo puramente pragmático, difícil será que se puedan cumplir con los propósitos establecidos de elevar la calidad en la educación; además que uno de los rubros que más se tocan cuando es necesario disminuir el gasto es el relativo a lo social, si a esto le sumamos que el 26.3 por ciento de la población total

presenta problemas de salud derivados de una alimentación precaria; en 1998 la contención salarial había erosionado el 70 por ciento del poder adquisitivo de los trabajadores y no habrá recuperación ni siquiera en 30 años; en ese mismo periodo, sumaba mil 376 millones de pesos la disminución del gasto social, por lo que quedan más de dos millones de indigentes sin posibilidad de acceder a programas de asistencia social⁹⁷.

Otros aspecto es que en mayo de 2001 se dio un recorte al gasto público por tres mil 375 millones de pesos, la tasa de desempleo abierto fue de 2.33 por ciento y la de desempleo abierto alternativo creció de 2.76 a 2.96 por ciento, mientras la ocupación parcial por razones de mercado y desocupación pasó de 3.37 a 3.60 por ciento.

Se puede decir que se han tenido avances en cuanto a los logros en materia educativa, la planeación de los programas en general ha sido correcta, los problemas se han presentado en cuanto a los demás pasos de la elaboración de políticas públicas pero principalmente en la implementación y evaluación, pues los resultados en gran mayoría de la ocasiones eran diferentes al diseño adecuándose de acuerdo a las necesidades imperantes en el momento, en cuanto a la evaluación se han dado pasos importantes, pero no se ha reflejado en la corrección de las políticas publicas, más bien han servido para medir los alcances de sus políticas, por lo que el manejo de cifras para adecuar desde el punto de vista político a los interés del gobierno es notorio.

3.6 La Evaluación en el Ámbito Educativo

A comienzos de los años setenta, la Secretaría de Educación Pública dio inicio a una Reforma Educativa que tenía como propósito fuera integral y orientada a los diversos componentes del sistema educativo. En esa época se advertía que, no obstante los esfuerzos y avances realizados por las administraciones

⁹⁷ ver: <http://www.cimacnoticias.com/noticias/01oct/01101606.html>

posteriores a la fundación de la Secretaría, los grandes problemas nacionales en este campo no se estaban solucionando al ritmo deseado.

En aquel tiempo, a pesar de que la inscripción al sistema educativo era de 11 millones y medio, el promedio nacional de escolaridad no llegaba al 4° de primaria; los índices de deserción y reprobación en algunos niveles superaban el 50%; el rezago educativo se acentuaba en las zonas rurales e indígenas; la calidad del trabajo docente no siempre lograba alcanzar los niveles deseados, y el financiamiento del sector no podía cubrir todos los requerimientos.

La Reforma Educativa promovió cambios en el marco legal para que la estructura jurídica fuera congruente con los objetivos de la misma. En 1973 se expidió la Ley Federal de Educación, que sustituyó a la ley anterior de 1941. La nueva ley precisó las finalidades de la educación con base en los principios filosóficos expuestos en el Artículo 3° Constitucional, incorporó un conjunto de definiciones en torno a la educación y estableció una organización del sistema distribuyendo funciones y atribuciones sobre la materia.

Consecuentemente después de la Reforma Educativa se elaboraron nuevos planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, ya que se consideraron instrumentos pedagógicos fundamentales para la educación, se basaron en principios de actualización científica y didáctica, experimentación pedagógica y evaluación permanente.

La educación secundaria se empezó a concebir como pilar de la educación básica y, como tal, parte de la educación mínima que deberían tener todos los mexicanos. Se crearon varias modalidades de secundaria con sus respectivos planes de estudio; dentro de los mismos fue posible ubicar dos estructuras curriculares: por áreas, en correspondencia con la de primaria, y por asignaturas, equivalente en contenidos y hora-clase a la de áreas.

La reestructuración de la SEP en la etapa 1970-1976 consideró la importancia de la planeación y la evaluación como procedimientos que realizados adecuadamente propician el mejoramiento en la calidad del sistema. Una acción importante fue la integración y actualización de información a través de actividades relevantes, entre las que se destacan el catálogo nacional de escuelas, el registro escolar y la estadística educativa. Un hecho fundamental fueron los programas de evaluación que surgieron ante el reconocimiento de que la evaluación puede ser una disciplina técnica y de apoyo a los procedimientos las acciones relacionadas al diseño, elaboración y aplicación de pruebas para la distribución de alumnos a las escuelas secundarias oficiales.

Para 1972 se instituyó el Departamento de Estudios Cualitativos de la Educación con integrantes del grupo mencionado anteriormente y con profesores comisionados de educación primaria y secundaria. En año de 1973 se realizó, en el área metropolitana de la Ciudad de México, la evaluación de la capacidad para el aprendizaje en los alumnos que finalizaron la primaria. Lo más importante de esta etapa, es la convicción de la necesidad de contar con un grupo capacitado en los aspectos de medición educativa.⁹⁸ [1]

En 1974, el Departamento de Estudios Cualitativos se convirtió en Subdirección de Evaluación y Acreditación de la Dirección General de Planeación Educativa y, con ello, la evaluación tuvo un mayor impulso.

Entre los proyectos relevantes que se realizaron en ese periodo están:

⁹⁸ La medición es el ama de llaves de la enseñanza. Sin medición no puede haber evaluación. Sin evaluación, es imposible la retroalimentación. Sin retroalimentación, no puede tenerse una idea precisa de los resultados alcanzados. Sin conocer estos resultados, tampoco es posible una mejoría sistemática en el aprendizaje.» Parnell, citado en Mehrens y Lehmann, 1982, p.19.

Evaluación de la aptitud general para el aprendizaje al término del 6º grado de Educación Primaria, que tenía como objetivo, obtener información sobre habilidades y conocimientos básicos que muestran los alumnos al término de la educación primaria.

Examen de Ingreso a Secundaria (proyecto que aún persiste con otro nombre), cuyo objetivo es evaluar la habilidad verbal y matemática de los egresados de educación primaria y tomar los resultados como elementos para la selección y distribución de alumnos, además de contar con información para la realización estudios posteriores.

Esta etapa fue muy fructífera en la reflexión que se hizo sobre los alcances de la evaluación en términos de su concepción y metodología. Se analizaron temas tales como la necesidad de realizar evaluaciones integrales que consideraran las dimensiones importantes de un fenómeno y su interacción, los momentos en que se desarrollan los estudios, los medios que se tienen, los objetivos, etcétera.

En ese momento era evidente que, para cumplir con el propósito de conocer a través de sus resultados los méritos y problemas del sistema educativo y poder mejorarlo, se necesitaba estudiar sistemáticamente la interacción de diferentes variables del proceso educativo y de factores tanto de tipo personales como los de tipo ambiental.

A pesar de tener los resultados obtenidos a través de la evaluación, su difusión y utilización en la toma de decisiones no fue la esperada, debido a las preocupaciones que se tenían en la Secretaría de aumentar el crecimiento cuantitativo del sistema, transformar los contenidos educativos, consolidar la educación tecnológica y ampliar opciones con la creación de los sistemas abiertos.

Ya en el periodo 1976-1982, la evaluación educativa entró en una etapa de consolidación; en ese periodo se realizó la primera evaluación con

representatividad nacional: Evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 4º y 5º grados de educación primaria. Este estudio permitió poner a prueba la capacidad para desarrollar evaluaciones nacionales a partir de muestras representativas de escuelas de educación primaria. Fue un esfuerzo pionero e importante que mostró el potencial del equipo de evaluación de la Secretaría, pero asimismo sus limitaciones y obstáculos a los que se enfrentaría en el futuro inmediato la evaluación educativa en México. Entre lo positivo se puede destacar que se contaba en ese momento con un equipo de evaluadores capacitado y con definición de roles más clara.

En lo que respecta a las limitaciones, es pertinente referir que existía poca experiencia en difusión de resultados de evaluación: el cientificismo, por ejemplo, que provocó dedicarle más páginas del informe a las limitantes del estudio que al análisis de los resultados. Destaca un obstáculo que marcó la práctica evaluativa institucional en México, sobre todo en la década de los ochenta: el rechazo o la indiferencia que muchas autoridades mostraron ante los resultados de evaluación.

Por otro lado, en ese momento avanzó la idea de que los resultados de evaluación no deberían ser difundidos de manera amplia, ya que podrían ser utilizados, políticamente, en contra de los funcionarios de la Secretaría. De tal manera, que los resultados de evaluación fueron estrictamente confidenciales.

Esta política cerrada trajo dos consecuencias graves: A) anuló en la práctica la utilidad de la evaluación al limitar la posibilidad del número de usuarios de la información y 2) puso límites al desarrollo técnico del equipo de evaluadores, ya que al no poder hacer públicos los resultados de su trabajo no pudieron enfrentarse a la crítica de otros investigadores. Lo anterior derivó en que los resultados de la evaluación se transformaron en producto a nivel interno, por lo que su valor se perdió.

La información que debe ser pública, ya que su utilidad se potencializa en la medida en que la sociedad en su conjunto, y no sólo las autoridades educativas, la hace suya y se compromete en acciones para la resolución de problemas⁹⁹.

En el programa educativo publicado en 1983 se dio a la evaluación la responsabilidad de estimar el cumplimiento de la política educativa, de los programas y metas sectoriales y, de manera más concreta, determinar los niveles de aprovechamiento escolar de los alumnos. En este sentido, la meta que se planteó en ese momento fue "desarrollar un modelo integral que mejore sustancialmente los criterios y procedimientos para la evaluación en cada uno de los servicios educativos y del sistema en su conjunto" ¹⁰⁰. Entre las acciones de evaluación más importantes del periodo 1983-1988 encontramos:

La realización de examen de Oposición para los Egresados de Normales Estatales. Con este estudio se inició la evaluación de la formación de los docentes y constituye un antecedente fundamental de las evaluaciones nacionales de los egresados de educación normal realizadas en 1989 y 1990.

Sistema de Evaluación Periódica del Proceso Enseñanza-Aprendizaje.

Sistematización de los Fundamentos Teórico-Metodológicos en Evaluación Educativa.

Los últimos dos estudios antes referidos se refleja la preocupación de esa época: la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la consolidación de una concepción de evaluación integral.

⁹⁹ Esta práctica tiende a desaparecer. La Ley General de Educación, en su Artículo 31, señala: «Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.». Además de la aprobación de la nueva Ley de Transparencia de la Información.

¹⁰⁰ Se excluyeron de la evaluación, en educación primaria, las escuelas de educación indígena, las unitarias y las incompletas. En el caso de educación secundaria no se evaluaron los alumnos de telesecundaria.

El periodo comprendido entre 1983-1988 fue una etapa considerada como difícil para el desarrollo de la evaluación. Aunque en esos años se iniciaron las evaluaciones periódicas de la educación básica y se realizaron las primeras evaluaciones de los 10 grados de la misma, los resultados de éstas no tuvieron impacto en los directamente involucrados en el proceso, ni en los responsables del currículum, ni en los administradores de los servicios educativos.

En el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) se planteó la necesidad de modernizar la educación, rompiendo inercias y poniendo atención especial en la calidad de los servicios. En este sentido, se habla de la urgencia de responder a las demandas sociales, vincularse a los objetivos del desarrollo nacional y promover la participación de los padres de familia. El programa le da un lugar especial a la evaluación.

Los escasos avances en la descentralización del servicio también se reflejan en una evaluación de escasa pertinencia a nivel regional y local.

En correspondencia con estos problemas se proponen cinco líneas de evaluación: del desempeño escolar, del proceso educativo, de la administración educativa, de la política educativa y del impacto social de la educación. Uno de los productos relevantes que se propuso alcanzar en este periodo fue la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), debería responder a los propósitos de modernizar el sector y abarcaría las acciones y metas de evaluación fijadas para cada servicio, desgraciadamente, este propósito sólo se cumplió parcial.

En el periodo salinista de 1989-1994 se realizaron diversas acciones de evaluación que, aunque tuvieron sus limitaciones, contribuyeron a ampliar espacios para esta importante materia. En general, puede decirse que se contribuyó a evaluar la calidad de los servicios educativos; a establecer procedimientos para el mejoramiento profesional del magisterio; a capacitar,

asesorar y ofrecer documentos teórico-metodológicos en aspectos de evaluación y medición educativa, y apoyar a la educación básica en su proceso de federalización.

En periodo gubernamental de Carlos Salinas, se concluyeron estudios que abarcaron, en términos generales, la evaluación de alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria, contribuyendo a la generación del modelo para la evaluación periódica de la educación básica; la aplicación de exámenes de selección y distribución de aspirantes en los niveles básico, medio superior y superior; la impartición de cursos y asesorías y la difusión de documentos normativos relativos a la medición y evaluación a las entidades e instituciones solicitantes, así como la realización de eventos relacionados con el medio rural e indígena.

Para promover un programa de apoyo y actualización dirigido a los docentes se llevó a cabo el diagnóstico sobre los requerimientos de asesoría y capacitación de recursos humanos en el ámbito de la evaluación, se continuó brindando asesoría sobre ese tema al personal técnico especializado; se difundieron, antologías y guías metodológicas. Todo lo anterior para apoyar la realización de evaluación a nivel estatal.

En 1992 en el mes de mayo el Ejecutivo Federal, los ejecutivos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con base en el cual se federaliza la educación básica y normal y se da la pauta para el desarrollo de nuevos esquemas de participación social y para la revalorización de la función magisterial.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica precisa que el Ejecutivo Federal otorgue a los gobiernos estatales los establecimientos

escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así también recursos financieros.

En el marco del federalismo el Estado Mexicano se propuso consolidar la educación por medio de una articulación y distribución de responsabilidades diversas, entre las que figura el papel fundamental de la evaluación del propio Sistema Educativo Nacional. Desde este enfoque, la tarea de la evaluación educativa deberá estar fundamentada en los preceptos que al respecto señala el Artículo 3o. Constitucional y, de manera consecuente en la Ley General de Educación.

En correspondencia con el Acuerdo, la nueva Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993, se reafirma el federalismo educativo, y se señala como atribuciones de la autoridad federal:

Realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

Garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Se observa, la Existencia de una preocupación por asegurar el carácter nacional de la educación, para lo cual se requiere contar con planes y programas de estudio nacionales, libros de texto avalados por la SEP, un calendario escolar nacional. Pero, principalmente, que permitan asegurar la planeación, programación y evaluación nacionales, que procuren la unidad y la equidad en la impartición del servicio educativo.

La Ley General de Educación por su parte señala que la SEP llevará a cabo programas compensatorios mediante los cuales apoye con recursos específicos a

los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos. La SEP evaluará los resultados de la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados (Art. 34).

Como parte del Programa para Abatir el Rezago Educativo en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca (PARE) se ha realizado el proyecto Contribución de la Evaluación al Incremento de la Calidad de la Educación Primaria. Este componente se diseñó con dos propósitos:

Fortalecer la capacidad técnica y operativa del área central de evaluación de la SEP.

Desarrollar y poner a prueba los elementos técnicos y operativos que pudieran ser aplicados en el momento de la instauración del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Para tal efecto se ha trabajado en tres niveles:

Autoevaluación del centro escolar. En este aspecto se propuso el diseño y la difusión de procedimientos concretos para que la comunidad escolar realice la autoevaluación de la escuela, con base en los resultados de las evaluaciones locales o nacionales, de tal forma que, como producto de estas acciones, la escuela cuente con información que le permitirá orientar su trabajo en todos los aspectos que interesen a la propia comunidad, mejorando de esta manera los resultados de la acción educativa.

Evaluación en el Aula. Con base en un diagnóstico acerca de cómo realizan los docentes la evaluación en el aula se llevaron a cabo dos tipos de estrategias: a) las relativas a la formación y actualización docente en materia de evaluación, y b) las vinculadas con la práctica cotidiana de evaluación que realizan los profesores, para lo cual se propusieron Estrategias de Apoyo a la Evaluación en el

Aula, que fueron difundidas ampliamente y puestas a prueba con maestros y en todo tipo de escuelas.

Evaluación del Aprendizaje. Se ha planteado establecer un sistema de medición que permita la conformación de series históricas sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos, probar mecanismos y formas de difusión amplia a directores y docentes de los resultados obtenidos, e identificar los factores que inciden en los niveles de aprendizaje.

A fin de seguir construyendo un medio de mejoramiento profesional, material y de la condición social del magisterio, se diseñó e instauró el Sistema de Evaluación de Carrera Magisterial. Esto implicó un impulso importante a la evaluación; por primera vez un sistema de promoción salarial se fundamenta en resultados de una evaluación equitativa y transparente, dirigida a los aspectos fundamentales de la práctica docente.

El diseño del Sistema significó un reto teórico y práctico, ya que implica la evaluación anual de «Preparación Profesional» y el «Desempeño Profesional» de los maestros de educación básica y el «Aprovechamiento Escolar» de los alumnos de educación primaria y secundaria.

Se ha avanzado considerablemente en el diseño y elaboración de cada vez mejores instrumentos para valorar la preparación profesional de los docentes de educación básica.

En 1994 fueron evaluados cerca de 480 mil maestros, para lo cual se habilitaron 455 centros de aplicación que funcionaron durante dos fines de semana.

En ese año se realizó, por primera vez, la evaluación del aprovechamiento escolar de alumnos de educación primaria y secundaria. Para lo cual se aplicaron

pruebas en 43 mil escuelas del país a cerca de 2 millones ochocientos mil alumnos. y que cada año se ha ido incrementándose.

Por otro lado, destaca el ingreso de la SEP a la Asociación Internacional de Evaluación (IEA, por sus siglas en inglés) y la participación de nuestro país en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), una de las encuestas más importante en la materia a nivel mundial.

El Instituto Nacional de la Evaluación Educativa.

1. La importancia de la evaluación para los sistemas educativos es un punto en el que existe pleno consenso. Por lo tanto es inconcebible que una acción educativa no sea evaluada. La discusión, que existe, reside en cómo llevarla a cabo, de tal modo que apoye la mejora del sistema. La expresión cómo llevarla a cabo no sólo hace referencia a criterios teórico-metodológicos, sino que abarca a un marco ético, al sentido de su utilidad y a su factibilidad, en términos de aceptación y disposición de recursos humanos y económicos

Estos cuatro aspectos van de la mano.

En todo el mundo, la importancia de la evaluación se expresa en la creación o el fortalecimiento de áreas especializadas en el seno de los organismos educativos, así como en la intervención de las mismas en el sistema. En términos generales, la implantación de estas áreas terminó al inicio de los 90 en las naciones con mayor desarrollo al respecto.

De manera paralela a la evaluación, se fue dando la incorporación del concepto en los discursos social y político. El tema de calidad de la educación, lo mismo que el de eficacia y eficiencia representan un tópico en el análisis de la acción de los gobiernos y con frecuencia se utiliza como indicador de desarrollo social.

Es conveniente resaltar que el objeto de la evaluación no se circunscribe al aprendizaje que logran los alumnos: comprende además la formación y desempeño del docente, los métodos reales de enseñanza, los programas de estudio, los materiales y auxiliares didácticos, las instalaciones escolares, la dinámica de las relaciones humanas en la escuela, las tareas de control y supervisión que realizan distintos actores, y llega a las propias políticas educativas.

Desde otra posición, es oportuno recordar que la evaluación comprende tanto los insumos y los procesos educativos, como los resultados y su impacto. Es decir otro elemento que debe ser contemplado es el contexto.

Debido a que son distintos los objetos y momentos de la evaluación, son también distintas las formas de abordarla, los productos obtenidos y los usuarios de la información construida. Por eso sería inapropiado ubicar a la evaluación como una actividad exclusivamente técnica: porta una esencia social y política, ya que puede y debe alimentar la toma de decisiones, de tal manera que involucra a la sociedad en su conjunto y en lo particular a cada sujeto.

La DGE ha venido cumpliendo el encargo de evaluar al Sistema Educativo Nacional (SEN) desde hace más de tres décadas. El perfil actual de la institución es diferente del que tuvo en su origen, e incluso del que tenía hace apenas 10 años. Los avances teórico-metodológicos en el campo, la aplicación de la tecnología a las acciones evaluativas, así como los imperativos del SEN, lo han modelado. Pero también han actuado sobre el perfil de la DGE los propios miembros de la comunidad educativa y la sociedad, ámbitos en los que ha ido penetrando el concepto de evaluación educativa

La DGE se abrió paso en el concierto educativo sólo después de muchas tentativas y esfuerzos. Con su experiencia se promovió la creación y consolidación

del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), que conforman la propia DGE y las áreas de evaluación existentes en todas las entidades federativas.

No es conveniente que la DGE tenga a su cargo la evaluación desde dentro del sistema y para el uso del mismo, a la vez que desde "fuera" del sistema y para el uso de la sociedad. El problema no se inscribe en lo técnico ni lo ético, sino en el tema de la apertura y la credibilidad, que son de la mayor importancia en una sociedad democrática. Es aquí donde aparece la necesidad de un órgano autónomo.

El sistema no puede prescindir de un área de evaluación que tenga como propósito esencial determinar la calidad del servicio y recabar datos para medir su eficacia y eficiencia, a fin de informar hacia el interior del sistema la dinámica de su funcionamiento. Esta labor demanda procesos de evaluación diversificados en su objeto y momento, así como en cuanto al nivel de detalle en que se desagrega la información.

Pero, por otra parte, la sociedad no puede prescindir de un organismo ocupado de representarla para expresar el grado en el que satisfacen los servicios educativos y el juicio que tiene acerca de éstos. Es decir, debe de contar con un organismo que observe de manera crítica las políticas educativas, sus productos finales y el impacto que ello tiene en ámbitos de la calidad de vida, la productividad y el desarrollo.

La DGE y el INEE no traslapan sus funciones. La primera es una entidad al servicio de la mejora del sistema, mientras que el segundo se pretende que sirva a la sociedad.

En otra perspectiva: la primera accede a la observación del continuo que constituyen los componentes del sistema; el segundo a las políticas educativas, el producto que su aplicación genera y el impacto que éste tiene más allá del

contexto educativo. Y un punto más: la DGE impulsa el uso de la información entre los actores del hecho educativo para su mejora inmediata; en tanto que el segundo informa a la sociedad para que ésta disponga la continuidad, transformación o reforma de las políticas públicas.

4. Se presentan a continuación las atribuciones del INEE contrastadas con las de la DGE, según la posición de esta:

Dependencia.	
DGE	INEE
Promover la cultura de la evaluación entre las autoridades educativas y los docentes.	Promover la cultura de la evaluación entre la sociedad, los medios de comunicación y las organizaciones académicas y sociales interesadas en la educación.
Teniendo como referente el currículo de la SEP, medir los resultados académicos por docente, escuela, grado, nivel, estrato económico, entidad y modalidad.	Teniendo como referente las demandas de la sociedad, identificar el grado en que los servicios educativos satisfacen a los ciudadanos.
Identificar las características de las escuelas y los docentes que cumplen los estándares de desempeño establecidos por la SEP, a fin de poner a la disposición de los demás centros escolares y docentes los hallazgos correspondientes para su empleo.	Identificar la calidad educativa que desea la sociedad y traducirla a indicadores que permitan medirla.
Apoyar al docente, la escuela, el supervisor y las autoridades educativas	Evaluar la eficacia y eficiencia del sistema educativo, así como los productos generados y su impacto en la sociedad.
	Difundir los resultados globales y

<p>en sus procesos de autoevaluación interna.</p> <p>Difundir los resultados de la evaluación al interior del SEN, en diversos niveles de desagregación, con el propósito de alimentar acciones inmediatas de mejora.</p>	<p>significativos de la evaluación entre la sociedad, para crear opinión acerca de la continuidad o transformación de las políticas educativas.</p>
---	---

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.¹⁰¹

1.- Es un organismo público descentralizado, creado por el Ejecutivo Federal, a través de un decreto, de acuerdo a las facultades otorgadas a éste, por el artículo 89 Constitucional. (Rel. Art. 1).

2.- No es autónomo, es de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio. (Rel. Art. 1).

3.- Tiene por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales, así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los correspondientes sistemas educativos. Dicha evaluación se realizará, en el tipo básico, en el nivel preescolar, primaria y secundaria; y en el tipo medio superior, en bachillerato o profesional. Este servicio, se realizará en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, así como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para los adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria. Dentro de sus facultades están: (Rel. Arts. 2 y 3).

- a) Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores.
- b) Apoyar la realización de evaluaciones nacionales.

101

Ver : Resumen y Análisis Jurídico del Decreto, por el que se crea El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Elaborado Por El Lic. Erik Rodríguez Huitrón, Asesor Jurídico Y Normativo, de la Dirección General de Evaluación de la SEP.

En http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dge/archivos/publica/doctos/ince/ince_opin.pdf

- c) Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas.
- d) Apoyar, a solicitud de las autoridades estatales la extensión de las evaluaciones.
- e) Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales y estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios.
- f) "Diseñar" instrumentos y sistemas de evaluación educativa adecuados.
- g) Apoyar en su aplicación (de los instrumentos), o en su caso, supervisarla.
- h) Coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen.
- i) Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todo lo relacionado a la educación.
- j) Difundir los resultados de los análisis.
- k) Desarrollar actividades de capacitación en evaluación educativa.
- l) Realizar estudios e investigación en la materia.
- m) Representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa.
- n) Coordinar la participación del país en los proyectos internacionales.

4.- La educación superior, no será objeto de las funciones del Instituto. (Rel. Art. 2).

5.- En términos generales, el Instituto colaborará con la Secretaría de Educación Pública, en las evaluaciones que ésta deba realizar respecto del sistema educativo nacional. Esto quiere decir, que el Instituto, no va a suplir las funciones de la DGE, sin embargo va a coadyuvar en la mayoría de las funciones que tiene designada ésta, conforme a lo establecido en el Reglamento Interior de la SEP. (Rel. Arts. 3 y 4).

6.- Es importante que las autoridades correspondientes, definan correctamente las funciones del Instituto y de la DGE, con la finalidad de evitar duplicidad de funciones públicas, lo que pudiese traer consigo una controversia constitucional, que se puede evitar, si se hacen los ajustes correspondientes, en los cuerpos legales respectivos.

7.- El Instituto dentro del marco de la Constitución y de la Ley General de Educación, se regirá por las siguientes "orientaciones" generales: (Rel. Art. 4).

- a) Buscará mayor calidad en los modelos e instrumentos de evaluación.
- b) Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación.
- c) Devolverá la información procesada a quienes contribuyeron a su generación.
- d) Reconocerá la importancia de las evaluaciones, en escuelas, zonas de supervisión y las realizadas por las autoridades estatales.
- e) Cuidará que los resultados sirvan para retroalimentar el sistema educativo.
- f) Tendrá en cuenta las diferentes circunstancias al momento de analizar los resultados.
- g) Procurará que exista la innovación en los métodos de evaluación.
- h) Tratará de realizar sus funciones con la mayor eficiencia.
- i) Procurará que los resultados permitan comparar en el tiempo.
- j) Procurará participar en todos los eventos internacionales.

8.- Además de las facultades señaladas en el punto 3, el Instituto tendrá también las siguientes atribuciones: (Rel. Art. 5).

- a) Definir e instrumentar, junto con la SEP, una política nacional de evaluación, para elevar la calidad de la educación.
- b) Precisar, dentro de la política nacional de evaluación educativa: los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados, para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal; las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento; lo relativo a la difusión pública de los resultados; la distinción entre la evaluación de personas, las instituciones y subsistemas, y la del SEN en su conjunto.
- c) Asesorar al Ejecutivo Federal, en políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Actuar como órgano de consulta, de autoridades educativas federales estatales y municipales.

e) Promover coordinadamente con la SEP, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa.

f) Concertar acuerdos y convenios con autoridades públicas y con el sector privado.

9.- El punto anterior deja más en claro las actividades genéricas del Instituto, además se plasma la actividad coadyuvante del Instituto con la SEP, y en consecuencia con algunas de las actividades de la DGE. (Rel. Art. 5).

10.- El patrimonio del Instituto se integrará por bienes muebles e inmuebles, por la cantidad asignada en el PEF, los ingresos que perciba por los servicios que preste, así como por donaciones y adquisiciones que por cualquier título legal obtenga. (Rel. Art. 6).

Este punto nos quiere decir que el PEF asignará recursos importantes para el funcionamiento del INEE.

11.- El INEE contará con dos órganos de administración y de gobierno, que son la Junta Directiva y el Director General. A su vez la Junta Directiva se integrará por 8 funcionarios públicos federales y por 7 representantes de organismos no gubernamentales, en su mayoría asociaciones civiles, entre ellas la fundación SNTE. Esta Junta será presidida por el Secretario de Educación, y será la mayoría de la Junta Directiva quien determine quién será el Director General. Dentro de esta Junta, el Director General del INEE, tendrá voz, pero no voto. Ésta se reunirá por lo menos 4 veces al año. (Rel. Arts. 7, 8, 9, 10, 11 y 12).

12.- Además el Instituto contará con un Consejo Técnico y Consejo Consultivo. El Consejo Técnico estará integrado por 16 expertos en los campos de la evaluación o de la investigación educativa; este Consejo será designado por la Junta Directiva; se reunirá en sesión ordinaria 2 veces al año. En este Consejo el Director General del Instituto, tendrá voz, pero no voto. (Rel. Arts. 13, 14 y 15).

13.- La Junta Directiva del INEE, instruirá al Director General para la formación del Consejo Consultivo, al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación de las 32 entidades federativas. Este consejo fungirá como órgano de consulta del INEE, y como enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federales y locales en materia de

evaluación educativa. Fungirá como Secretario Técnico de este Consejo, el Director General de Evaluación de la SEP, quien convocará a reuniones cuando menos dos veces al año. En este Consejo el Director General del Instituto, tendrá voz, pero no voto. (Rel. Arts. 16 y 17).

14.- Con relación al punto anterior, se considera que el Consejo Consultivo del INEE, tendrá en esencia las mismas funciones que el Comité Técnico Interestatal, que ya ha venido funcionando desde hace algunos años, incluyendo desde su creación a la DGE. (Rel. Arts. 16 y 17).

15.- Por último el Instituto, contará con un órgano de Control Interno (con funciones de Contraloría) y con otro de Vigilancia, que procure que el INEE se maneje dentro de sus atribuciones. (Rel. Arts. 18 y 19).

En conclusión el desarrollo de la evaluación ha ido fortaleciéndose, desgraciadamente, muchas de las funciones son desconocidas por muchos de los interesados, como son profesores, alumnos, padres de familia y hasta autoridades.

Como es reciente la Creación del INEE, esperemos que realmente pueda evaluar aspectos que interesan a la sociedad y exista realmente la realización de políticas públicas en materia educativa.

Conclusiones

Las políticas públicas en materia educativa que se han aplicado en nuestro país en los últimos diez años, han tenido la influencia de organismos internacionales, tanto desde el punto de vista económico como educativo pensándose que modernizar significa "descentralizar, despolitizar, municipalizar, racionalizar, privatizar, generalizar la autogestión económica, la autonomía escolar para entregar la administración de los establecimientos educativos a los padres de familia y comunidad"¹⁰² lo anterior nos propone ver a la educación como una mercancía y estar sujeta a la oferta del mercado, lo cual es un gravísimo error que no ha permitido cumplir con llevar una educación de calidad a todos los sectores de la población puesto que la educación debe ser una política de Estado y una inversión prioritaria¹⁰³.

Los últimos tres gobiernos (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox) han desaprovechado la oportunidad, de llevar a cabo políticas públicas en materia educativa que permitiesen elevar la calidad, con la participación de todos los sectores de la sociedad, con el fin de lograr un importante desarrollo económico del país, pues un país con educación tiene mayor factibilidad para poder resistir las presiones que genera una economía global.

Una manera que el neoliberalismo afecta a la educación y por ende al diseño de políticas públicas es como dijera El argentino Pablo Gentili, profesor universitario en Brasil, quien denunció la reducción por los gobiernos de los presupuestos dedicados a la enseñanza y la baja calidad de la educación pública, a la única que pueden acceder los sectores más pobres.

¹⁰² Ver <http://www.vcn.bc.ca/idea/ecuaesp.htm>

¹⁰³ Ibidem

Aunque se registran mayores índices de escolarización en algunos países, como es el caso de México- los fondos han disminuido y a causa de la privatización la educación es cada vez más excluyente, por lo que las minorías son impedidas del derecho a una enseñanza de calidad¹⁰⁴.

Un ejemplo claro de que las políticas públicas realizadas en nuestro país no han funcionado como debe o las de también otros países latinoamericanos es el hecho de que en Cuba, los resultados de la educación se diferencian diametralmente de los del resto de Latinoamérica, lo cual quedó demostrado por la UNESCO en un examen aplicado en todos los países de la región, y en la cual la Isla fue la única nación con resultados óptimos.

Para lograr que las políticas públicas puedan tener resultados óptimos debemos de ver a la educación como una inversión y no como un gasto, pues con las políticas neoliberales, el sistema capitalista se asegura de mantener las condiciones para el libre comercio, reducir la intervención estatal y el gasto social, afectándose así a la gran mayoría de la población.

Es necesario evitar caer en la tentación de las políticas neoliberales que fomentan la cultura de consumo para absorber y modificar las culturas locales, y que de ese modo, la sociedad la asuma como propia y se adapte a ella. Debe de quedar claras las diferencias entre cultura global, como es el caso de la latinoamericana, formada a partir de las coincidencias de los países de la región y enriquecida por las particularidades, y la neoliberal, cuyo único objetivo es la destrucción de la identidad propia de los pueblos¹⁰⁵.

Es necesario evitar lo que algunos teóricos del sistema consideran debe ser la educación como ejemplo podemos citar la siguiente cita: "Hoy día, desde el punto de vista de la escuela, su concepto fundamental es el del financiamiento

¹⁰⁴ Ver <http://www.ain.cubaweb.cu/nov30iggclae.htm>

¹⁰⁵ *Ibidem*.

basado en la demanda, este es el sentido último de la descentralización del sistema educativo.¹⁰⁶

El problema de seguir con políticas públicas que generen la desigualdad traerán a la larga problemas sociales pues mientras "la educación (formal) se considera como un producto de mercado. Hay mercado cuando existe la conjunción entre oferta-demanda. Un producto vale no en tanto se lo ofrece, mas bien en cuanto se lo demande. Por ende, hay que incentivar una demanda adecuada. Así, los padres tienen que tener la información adecuada para poder elegir las mejores escuelas para sus hijos. Y las elegirán a partir de su calidad. A tal efecto le corresponde al Estado medir la calidad de las escuelas y brindar a los padres la pertinente información.

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

Con perspectivas como las anteriores las políticas públicas en nuestro país no serán mas que paliativos que no solucionaron los problemas, pero si se corre el riesgo de hacerlos más profundos.

Las políticas públicas como un instrumento de gobierno pueden ser utilizadas para tratar de solucionar problemas o como contenedores de presión social que desgraciadamente ha sido el rumbo que han seguido las políticas que se ha aplicado en México.

Otro grave error ha sido ver que la participación de la sociedad consiste en

¹⁰⁶ (Cfr. Patrinos, Harry Anthony y Lakshmanan Ariasingam, David. "Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda." Banco Mundial, Washington, D.C. Septiembre de 1998.):

privatizar y como dijera Noam Chomsky: En los últimos 25 años, ha habido un ataque generalizado a la solidaridad, a la democracia, al derecho social o a cualquier cosa que interfiera con el poder privado; son muchos los objetivos. Uno de esos objetivos es indudablemente el sistema educativo. "Se considera que privatizándolo debilitamos el peligro, es algo así como una ética con la que debemos acabar, la idea de que tú te puedas preocupar por alguien más. Un sistema público de educación se basa en el principio de que unos se preocupan por otros. Te preocupa que el joven de la calle reciba una educación. Y eso se tiene que acabar".¹⁰⁷ No es que sea perjudicial la inversión educativa lo malo es querer solucionar el problema de la educación relegando la obligación del Estado pues es el único que puede garantizar la igual social, en cuanto a las oportunidades de estudio, si este decide renunciar a este encargo los pobres están destinado a no contar con estudios que les permitan vivir dignamente.

Por último la políticas públicas aplicadas a la educación han sido de tipo incremental, se han ajustado, al ir transcurriendo el tiempo y las acciones en cada sexsenio, desgraciadamente la participación de la sociedad y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, no ha sido significativa para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia educativa.

Se han dado avance en tratar de ampliar la participación de otros sectores lo concerniente a las Políticas Públicas se han creado organismos como el Instituto Nacional de la Evaluación Educativa, sin embargo falta mucho por hacer, mayores recursos a la educación, mayor participación de la sociedad, facilitar el acceso a la información sobre la realización de la políticas públicas en materia educativa, y lograr transformar las políticas gubernamentales en verdaderos instrumentos de solución de problemas, es decir en políticas públicas en materia educativa.

¹⁰⁷ http://www.elcorreo.eu.org/esp/article.php3?id_article=301

Bibliografía

El Contrato Social. Juan Jacobo Rousseau. México, Edit. Porrúa, "Sepan Cuantos" Núm.113, 1975.

La Ideología Alemana. Carlos Marx y Federico Engels. México, Edit. Cid.

Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM. México. Montes de Oca, Malvaez Juan. Material en proceso de publicación

Derecho y Educación. Sánchez Vázquez Rafael..Edit.. Porrúa, México, 2ª Ed.1998

Enfoques marxistas de la educación. Martín Carnoy. 2a. ed. Trad. de Silvia Shmelkes. México, Centro de Estudios Educativos, 1989.

El marxismo y la cuestión nacional. Rivadeo, Ana María. México, UNAM. 1994.

La sociedad global. Educación, mercado democracia. Noam Chorrisky y Heinz Dieterich. México, Edit. Joaquín Mortiz. 1995

Understanding Public Policy Englewood Cliffs Dye, Thomas, , N.J. 1984

" Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria" Guerrero, O. Ms. 1991

Public Policy Scope and Logic. Frohock,F.M .Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J. 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Edit. Porrúa, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Edit. Porrúa, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Edit. Porrúa, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Edit. Porrúa, 2002.

Diccionario de Ciencia Política, T.I. Andrés Serra Rojas, Edit. UNAM/FCE. México, 1ª reimpresión 2001.

Derecho Constitucional Comparado. García, Pelayo Manuel. Edit. Alianza Editorial. México. 1997.

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001.

Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 2000, 2 v.

Glosario de Términos Usuales en la Administración Pública. SHCP. México. 1989.

Enciclopedia Parlamentaria de México : Serie II. Léxico y discurso parlamentario..-
- México : Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI
Legislatura : M.A. Porrúa, 1997

Los Partido Políticos. Duverger Maurice. Edit. F.C.E. México. 1997

Derecho y Educación. Sánchez, Vázquez Rafael. Edit. Porrúa, México, 1998

. Contexto Sociopolítico de la Modernidad en Educación. En Modernización de la Educación en México. Esteinou Madrid, Javier .1ª ed. Edit. UAM-X. México.1996

Discurso pronunciado en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989 –1994, Programa para la Modernización Educativa 1989 –1994, Salinas de Gortari, Carlos. tomo I, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1989

Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. Secretaria de Programación y Presupuesto. México. 1989

Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Poder Ejecutivo Federal , Edit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Presidencia de la República, México. 2001

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Modernización Educativa, Poder Ejecutivo Federal, Edit. Secretaria de Educación Pública (SEP), México, D.F., 1989.

Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas : un manual para la práctica. -Bardach, Eugene: Centro de Investigación y Docencia Económicas : M.A. Porrúa, . México .1998, 150 p

Manual para la elaboración de políticas públicas. Ruíz Sánchez, Carlos. México : Universidad Iberoamericana : Plaza y Valdés, 1996, 66 p.

El proceso de elaboración de políticas públicas, Lindblom, Charles E. México : M.A. Porrúa, 1991, 160 p. --(Estudios. Serie Administración General)

El estudio de las políticas públicas.-- México : M.A. Porrúa, 1992, 281 p. -- (Antologías de Política Pública ; 1)

Artículo 3o. Constitucional y Ley General de Educación.. México : SEP, 1993, 94 p.

Legislación educativa : comentada. México : Porrúa, 1999, xii, 445 p

Antonio Gramsci y la educación como hegemonía. Broccoli, Angelo. México : Nueva Imagen, 319 p.

ANEXO

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 1o., párrafo tercero, 3o., fracción I, 31, 37 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 12 fracción XI, 29, 30 y 31 de la Ley General de Educación, y

CONSIDERANDO

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se propone hacer de la educación el gran proyecto nacional, para cuyo logro se requiere contar con programas, proyectos y acciones que permitan una educación de calidad.

Que de acuerdo con el referido Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, una educación de calidad descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y en una sociedad motivada y participativa.

Que para avanzar en el incremento y aseguramiento de la calidad de la educación, se requiere de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados puedan satisfacer la demanda social por conocer los resultados del sistema educativo nacional y fortalecer el proceso de toma de decisiones.

Que la calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes se apreciará objetivamente gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad.

Que de conformidad con lo que dispone la Ley General de Educación, es atribución exclusiva de la autoridad educativa federal evaluar al sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades locales deban realizar.

Que la Secretaría de Educación Pública ha realizado diversas consultas con integrantes del Poder Legislativo Federal, expertos en la materia educativa y en evaluación de la educación, padres de familia, magisterio y sectores involucrados en la educación con el propósito de determinar la naturaleza jurídica idónea de la instancia que habría de asumir las funciones de apoyo para la evaluación del sistema educativo nacional, el diseño y la aplicación de instrumentos y sistemas de evaluación, de manera tal que los resultados de las evaluaciones que se difundan merezcan la credibilidad de la sociedad.

Que una de las constantes, resultado de las consultas, se expresa en el sentido de que la instancia de referencia nazca, se estructure y asuma sus funciones a la brevedad, sobre la base de que ello no sería óbice para que en el futuro la figura jurídica por la que se opte, su estructura y funciones, se perfeccionen de modo tal que la calidad de sus servicios se optimice y la confianza que sus resultados suscite, se incremente.

Que un organismo público dotado de personalidad jurídica y de la autonomía técnica que se desprende de la descentralización administrativa, está en posibilidad de prestar los servicios especializados que requieran las autoridades federal y locales, así como las instituciones públicas y privadas, para que las evaluaciones que realicen respecto de sus correspondientes sistemas educativos cuenten con el respaldo científico y tecnológico que sustente la validez y confiabilidad de sus resultados.

Que es importante destacar que el organismo además de contar con una Junta Directiva, órgano de gobierno, que asumirá las atribuciones que las disposiciones legales le confieren para ejercer una administración eficaz, eficiente y transparente, contará con un Consejo Técnico integrado por personas físicas de prestigio comprobado por sus méritos personales y calidad profesional, en quien habrá de depositarse la responsabilidad de establecer los lineamientos que conducirán el trabajo de índole técnico y académico que constituyen la razón de ser del organismo, en materia de evaluación educativa.

Que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento dictaminó favorablemente la propuesta para crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como organismo descentralizado, y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Secretaría de Educación Pública ha sometido a consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo, la propuesta a que se refiere el considerando que precede, la cual ha sido acordada favorablemente, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO 1o.- Se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México, que podrá establecer oficinas en cualquier lugar de la República.

ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. Será objeto de los programas, servicios y acciones del Instituto la educación de tipo básico, en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en modalidad escolar, en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria. La educación superior no será objeto de la actividad del Instituto.

ARTÍCULO 3o.- Para el cumplimiento de sus objetivos, el Instituto colaborará con la Secretaría de Educación Pública en las evaluaciones que ésta deba realizar respecto del sistema educativo nacional, así como para la fijación de los lineamientos generales conforme a los cuales, las autoridades educativas locales deban evaluar sus respectivos sistemas educativos. Corresponderá al Instituto:

- I.- Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los niveles que le corresponden;
- II.- Apoyar la realización de evaluaciones nacionales de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, todos los grados, ciclos y áreas curriculares de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;
- III.- Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia, y apoyar su utilización en el sistema educativo nacional;
- IV.- Apoyar, a solicitud de las autoridades estatales correspondientes, la extensión de la evaluación educativa a que se refieren las tres fracciones anteriores en las entidades de la República;
- V.- Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales o estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios;
- VI.- Diseñar instrumentos y sistemas de evaluación educativa adecuados a los diferentes tipos, niveles, grados y áreas de los currículos; apoyar en su aplicación o, en su caso, supervisar la aplicación así como coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen, actuando siempre con respeto al principio de equidad;
- VII.- Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, difundir los resultados de los análisis y desarrollar actividades de capacitación en materia de evaluación educativa, y
- VIII.- Realizar estudios e investigaciones en la materia, representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales al respecto, con la participación que conforme a las disposiciones legales corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 4o.- En el desarrollo de sus funciones, el Instituto buscará contribuir al mejoramiento de la educación, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación. En particular, se regirá por las siguientes orientaciones generales:

- I.- Buscará alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la confiabilidad y validez, en todas sus dimensiones;
- II.- Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación;
- III.- Devolverá la información procesada, a quienes contribuyeron a su generación;
- IV.- Reconocerá la importancia de la función de evaluación de centros escolares, zonas de supervisión y autoridades educativas locales, orientando su trabajo a complementar, apoyar y alimentar la realización de esta función;
- V.- Cuidará que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que su propósito es el de retroalimentar al sistema educativo nacional y a los subsistemas estatales en cuanto tales, para que mejoren su operación y resultados, como elemento de estímulo y apoyo;
- VI.- Tendrá en cuenta las diferentes circunstancias que puedan afectar a personas, escuelas o subsistemas y evitará comparaciones que no consideren tales posibles diferencias teniendo siempre presente el principio de búsqueda de la equidad en el análisis de resultados de la evaluación;
- VII.- Procurará que en todas sus líneas de actividad exista un componente de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo;
- VIII.- Tratará siempre de realizar sus funciones con la mayor eficiencia posible, evitando el desperdicio de tiempo y recursos;
- IX.- Procurará que los resultados de las evaluaciones permitan comparar en el tiempo, y
- X.- Se esforzará por participar en todos los eventos pertinentes de evaluación internacional.

ARTÍCULO 5o.- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Definir e instrumentar, de manera conjunta con la Secretaría de Educación Pública, una política nacional de evaluación, que contribuya a la elevación de la calidad de la educación. La política nacional de evaluación educativa deberá precisar:
 - a) Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;
 - b) Las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;
 - c) Lo relativo a la difusión pública de los resultados de la evaluación, cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general, y
 - d) La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del sistema educativo nacional en su conjunto;
- II.- Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- III.- Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
- IV.- Promover, coordinadamente con la Secretaría de Educación Pública y otras entidades de la Administración Pública Federal, así como con entidades privadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa;
- V.- Concertar acuerdos y convenios con la autoridad educativa de estados y municipios y, en su caso, con entidades privadas, para promover políticas y programas tendientes a la elevación de la calidad educativa, y
- VI.- Las demás que le otorgan este Decreto y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

ARTÍCULO 6o.- El patrimonio del Instituto se integra por:

- I.- Los bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio;
- II.- La cantidad que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento;
- III.- Los ingresos que perciba por los servicios que preste;
- IV.- Las donaciones y legados que se otorguen a su favor, y
- V.- Los demás bienes, derechos y recursos que adquiera por cualquier otro título legal.

ARTÍCULO 7o.- Serán órganos de administración del Instituto la Junta Directiva y el Director General. El Instituto contará con un Consejo Técnico, un Consejo Consultivo y las demás unidades que se señalen en su estatuto orgánico.

ARTÍCULO 8o.- La Junta Directiva se integrará por:

- I. El Secretario de Educación Pública, quien la presidirá;
- II. El Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- III. El Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública;
- IV. El servidor público que designe el Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- V. El Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.;
- VI. El Director General del Centro de Investigación de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
- VII. El Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, y
- VIII. El Director General del Instituto Mexicano del Petróleo.

El Presidente de la Junta Directiva invitará a participar como miembros de la misma a: un representante de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, Asociación Civil; el Presidente de Transparencia Mexicana, Asociación Civil; un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; el Presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, Asociación Civil; el Presidente de la Unión Nacional de Padres de Familia, Asociación Civil; un representante de la Comisión de Educación del Sector Empresarial; y el Presidente de Observatorio Ciudadano, Asociación Civil.

Los integrantes de la Junta Directiva designarán a sus respectivos suplentes. La pertenencia a la Junta será honoraria.

Los cargos de secretario y prosecretario de la Junta Directiva serán ocupados respectivamente por el Coordinador de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal de la Secretaría de Educación Pública, y por la persona que designe la propia Junta, a propuesta de su Presidente.

ARTÍCULO 9o.- La Junta Directiva tendrá, además de las atribuciones que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes facultades indelegables:

- I.- Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, relativas a la productividad, comercialización de servicios, investigación y administración general;
- II.- Autorizar los programas y presupuestos del Instituto, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- III.- Fijar las bases así como los montos mínimos, máximos y actualizaciones de las cuotas de recuperación por los servicios que preste el Instituto;

- IV.- Expedir las normas generales para que el Director General pueda disponer, cuando fuere necesario, de los activos fijos del Instituto que no correspondan al objeto del mismo;
- V.- Aprobar cada año los estados financieros del Instituto y autorizar su publicación, previo informe de los comisarios y el dictamen de los auditores externos;
- VI.- Aprobar, de acuerdo con las disposiciones legales, la elaboración de las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- VII.- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquéllos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la Federación;
- VIII.- Constituir comités de apoyo y determinar sus bases de funcionamiento;
- IX.- Designar al Presidente y a los miembros del Consejo Técnico del Instituto; así como autorizar las remuneraciones por la realización de los trabajos específicos que les encomiende el propio Consejo;
- X.- Designar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de los dos niveles administrativos inferiores al de aquél, así como concederles licencias;
- XI.- Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto y el proyecto de estructura orgánica, previa opinión de las dependencias competentes; así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;
- XII.- Sancionar los acuerdos del Consejo Técnico en relación con todos los asuntos de naturaleza académica y técnica del trabajo del Instituto;
- XIII.- Analizar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el Director General, con la intervención que corresponda al Comisario y a los Consejos Técnico, y Consultivo;
- XIV.- Aprobar las normas y bases para la cancelación de adeudos a favor del Instituto y con cargo a terceros, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando lo conducente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y
- XV.- Las demás que, con el carácter de indelegables, se le atribuyan en los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y otras disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 10.- La Junta Directiva celebrará sesiones ordinarias, por lo menos cuatro veces por año, y las extraordinarias que convoque su Presidente. La Junta Directiva sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, y siempre que la mayoría de sus asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Asistirán a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto el Director General del Instituto, el Secretario, el Prosecretario y el Comisario.

ARTÍCULO 11.- El Director General del Instituto será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Secretario de Educación Pública, por la Junta Directiva. El nombramiento deberá recaer en persona que reúna los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, además de acreditar experiencia en el campo de la evaluación educativa.

El Director General durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser designado por un período más.

ARTÍCULO 12.- El Director General del Instituto, además de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley Federal de Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

- I.- Administrar y representar legalmente al Instituto;
- II.- Ejecutar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva;
- III.- Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Junta Directiva el Estatuto Orgánico del Instituto, así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;
- IV.- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos;
- V.- Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, para someterlo a la aprobación de la Junta Directiva;
- VI.- Nombrar al personal del Instituto;
- VII.- Someter a la Junta Directiva y publicar el Informe anual sobre el desempeño de las funciones del Instituto;
- VIII.- Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto para mejorar su desempeño, y
- IX.- Las que le confieran las demás disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO 13.- El Consejo Técnico del Instituto estará integrado por dieciséis expertos en los campos de la evaluación o de la investigación educativa.

Los miembros del Consejo Técnico serán designados por la Junta Directiva en consideración a sus méritos personales. Las propuestas respectivas serán presentadas debidamente fundadas por los miembros de la propia Junta Directiva. El Consejo Técnico será presidido por uno de sus miembros, designado para ello por la Junta Directiva. El Presidente durará cuatro años en su cargo.

Los miembros del Consejo Técnico durarán en su cargo ocho años, pudiendo ser designados nuevamente por una sola vez. Cada año serán sustituidos cuatro de los miembros del Consejo Técnico.

ARTÍCULO 14.- El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones:

- I. Establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán el trabajo del Instituto en materia de evaluación educativa y tomar las decisiones correspondientes, con base en lo que establezca el Estatuto;
- II. Asesorar a la Junta Directiva y al Director General para el mejor desempeño de sus atribuciones y dictaminar sobre las cuestiones de naturaleza técnica y académica que dichas instancias sometan a su consideración;
- III. Conocer los programas de trabajo anuales y de mediano plazo que elabore la Dirección General y, en su caso, recomendar a la Junta Directiva su aprobación, o proponer los ajustes técnicos que considere necesarios;
- IV. Dictaminar sobre la calidad de los instrumentos que utilice el Instituto indicando si reúnen las condiciones para ser utilizados operativamente, así como valorar sus aspectos académicos y técnicos, y
- V. Evaluar técnica y académicamente los informes que presente la Dirección General respecto de los resultados de los programas de trabajo del Instituto y, en su caso, recomendar su aprobación por la Junta Directiva.

ARTÍCULO 15.- El Consejo Técnico celebrará sesiones plenarias ordinarias dos veces al año y las extraordinarias que convoque su Presidente. El Director General del Instituto participará en las sesiones del Consejo Técnico con voz pero sin voto.

El Consejo Técnico funcionará también en subcomités, de conformidad con lo que se disponga en el estatuto orgánico.

ARTÍCULO 16.- La Junta Directiva instruirá al Director General del Instituto para la formación del Consejo Consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la Federación.

El Consejo Consultivo fungirá como órgano de consulta del Instituto y como enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal y locales en materia de evaluación educativa.

Fungirá como Secretario Técnico del Consejo Consultivo, el Director General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública. La pertenencia a este órgano será honoraria.

ARTÍCULO 17.- El Consejo Consultivo se reunirá en las fechas y lugares que el propio Consejo acuerde. El Secretario Técnico convocará a reuniones cuando menos dos veces al año. El Director General del Instituto participará en las sesiones con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 18.- El Instituto contará con un Órgano de Control Interno que formará parte de su estructura. El titular de dicho órgano, así como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán nombrados y removidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones legales y administrativas aplicables.

El Instituto proporcionará al titular del órgano de control interno los recursos humanos y materiales que requieran para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos del Instituto estarán obligados a proporcionar el auxilio que requiera el titular de dicho órgano para el desempeño de sus facultades.

ARTÍCULO 19.- El Órgano de Vigilancia del Instituto estará integrado por un Comisario Público propietario, y un suplente, quienes serán designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán las facultades que les confiere el Capítulo VI de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

ARTÍCULO 20.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirán por las disposiciones legales aplicables, reglamentarias del Artículo 123 Constitucional.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Estatuto Orgánico deberá expedirse en un plazo no mayor de treinta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO.- El primer Consejo Técnico deberá quedar integrado en un plazo de treinta días a partir del nombramiento del Director General del Instituto. Para la sustitución de sus primeros integrantes, se sorteará el orden en que deberán ser reemplazados, en grupos de cuatro cada año, a partir del quinto. La regla de permanencia de ocho años comenzará a aplicarse a los miembros del Consejo Técnico que designará la Junta Directiva a partir del quinto año de operación del Instituto.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de agosto de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrío Terrazas.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Reyes Silvestre Tamez Guerra.- Rúbrica.