



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“INSTITUCIONES Y SISTEMA EDUCATIVO, UNA
REVISIÓN INTERNACIONAL A LAS POLÍTICAS
EDUCATIVAS, UNESCO-MÉXICO (1988-2008)”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

JOSÉ SERGIO ORTEGA ÁVILA

ASESOR:

Dr. ARTURO PONCE URQUIZA

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO, 2010.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Introducción.....	3
Capítulo 1. El sistema educativo en México, instituciones y políticas.....	9
1.1. Institucionalidad del sistema educativo.....	13
1.1.1. Órganos desconcentrados.....	16
1.1.2. Financiamiento de la educación.....	17
1.1.3. Equidad en la educación.....	19
1.1.4. Programas de desarrollo educativo.....	20
1.2. Políticas del sector público en educación.....	20
1.2.1. Cambio de las prioridades del gasto público en la educación...	21
1.2.2. Capital humano formado en universidades mexicanas.....	22
1.2.3. Estructura básica de la Secretaría de Educación Pública.....	24
Capítulo 2. Antecedentes de las políticas educativas en México, 1980-2008.....	29
2.1. Escenario económico, político y social en torno a las políticas educativas.....	32
2.2. Estudio de las políticas educativas.....	42
Capítulo 3. La pertinencia social de las propuestas de la UNESCO para la reforma educativa en México.....	46
3.1. Descentralización educativa.....	47
3.2. Modernización educativa y marco institucional.....	48
3.3. Reforma educativa.....	51
Conclusiones.....	58
Bibliografía.....	66

Introducción

México cuenta con un amplio sistema educativo público que comprende cuatro niveles: básico, medio/superior, superior y posgrado; a demás, involucra un conjunto de escuelas en los gobiernos estatales y municipales, así como universidades autónomas e institutos descentralizados o desconcentrados de la administración federal. El sistema educativo público ha sido pieza fundamental en el manejo y alcance del desarrollo económico actual, no obstante, es necesario reconocer las importantes deficiencias que padece dicho sistema, pues no permiten la transformación integra y la modernización de la educación en México.

La presente investigación tiene como objeto de estudio las políticas educativas emanadas de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) y que se aplican en nuestro país. Se utilizará para nuestro análisis el enfoque teórico denominado “Nuevo Institucionalismo” aplicado al sector educativo.

El neo-institucionalismo informa que las reglas o normas que guían el comportamiento de los individuos en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico, político y social. A su vez, dichas normas se expresan en un conjunto de teorías que nos hablan de la importancia de la información, la elección pública y la vertiente histórica que postula Douglass North para aplicar los arreglos institucionales en la educación. Cada paradigma se acerca o se aleja en mayor o menor medida de los postulados básicos de las teorías neo-clásicas como: la maximización de una utilidad, la racionalidad en la escogencia, la escala de valores establecida, la información perfecta, la competencia adecuada. Ello nos permite la clarificación de toda política pública aplicada a la educación.

Las instituciones existen merced a la necesidad que tienen los individuos de encontrar un límite a la conducta individualista.¹ Son creadas para: 1) resolver conflictos o controversias entre individuos y grupos, 2) hacer cumplir los acuerdos establecidos entre los individuos y 3) garantizar el bienestar de todos, aunque no todos estén de acuerdo necesariamente en que es para su beneficio.

Nuestro estudio pretende hacer una serie de sugerencias y consideraciones particulares de las políticas educativas en México que refuerce el compromiso de las instituciones educativas basado en su marco de acción en la vida pública. El proceso educativo reclama la consolidación mediante mejoras de eficiencia y calidad para su buen desempeño.

Las instituciones dan forma y estructura a los grupos socialmente organizados, les permiten llegar a acuerdos y dirigir sus designios; su función es regular, estabilizar y legitimar para una mejor convivencia. Ayala Espino define a las instituciones como “el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales” y, además, menciona que existen dos formas de integrarlas: de manera formal o informal. A las instituciones formales corresponden aquellas que están basadas en leyes y reglamentos diseñados para prever y afrontar las problemáticas que, producto de la convivencia, pudiesen generarse. Las instituciones informales se basan en reglas no escritas, su cumplimiento es un acuerdo tácito y carece de sanción en su incumplimiento; la formulación de dichas reglas tiene su sustento en los usos y costumbres de cada grupo social.

Las instituciones informales se identifican más con lo local, sea una colonia, un poblado, un municipio o un grupo económico. Son éstas las que dan origen a las instituciones formales, de ellas emana la legitimidad de las formales cuando esos

¹ Ayala, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE, 2004. p.15.

acuerdos informales se convierten en leyes o programas de gobierno. Dicho en otros términos, las instituciones, de una u otra manera, emergen de la acción social de un grupo.

Una institución formal como la educativa es un componente esencial de la política social en cualquier país. Las decisiones económicas de Estado deben elegir que tipo de intervención establecerán, bajo esta lógica la coordinación entre gobierno, sociedad, autoridades educativas, instituciones como escuelas, universidades públicas y los organismos internacionales deberán buscar la pertinencia que genere certidumbre en nuestro sistema educativo.

Una de las justificaciones para la participación del Estado en el mercado educativo es la creación de externalidades positivas. La identificación de una externalidad en la educación, por sí sola, no es una condición suficiente porque los costos y beneficios generados son a menudo difíciles de medir. Cada día se acepta más, y con razón, que la educación es el mecanismo igualador de oportunidades por excelencia y, se señala, que ninguna atribución del ingreso será duradera sino se basa en una mayor educación. La educación distribuye y legitima formas de conocimientos, valores, lenguaje y estilos de vida que constituyen la cultura, pero también permite socializar los valores y construir las identidades individuales, grupales, colectivas y nacionales.²

Es importante resaltar que el Estado mexicano reconociendo el panorama social del país ha emprendido un ejercicio con timidez para fomentar específicamente en la población escolar infantil los valores que tengan que ver con su desarrollo personal y, en un futuro, profesional, y que éstos logren su reproducción e incremento en el nivel superior. Asimismo, la incorporación de nuevas asignaturas, métodos, técnicas, programas, planes, o cursos en el caso de los docentes, que para fortalecer la educación, ha sido el objetivo principal del

² Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. UNAM, México, 1999.p. 298.

gobierno de Felipe Calderón. Estas iniciativas no son casuales, demuestran, por un lado, la atención de las autoridades hacia la resolución y mejoramiento en el área de los valores y la conciencia cívica entre los ciudadanos mexicanos; y al mismo tiempo, expresa la emergencia y demanda de la sociedad civil para asegurar que en un par de décadas más, los adultos encargados de administrar a la República lo hagan con estructuras de pensamiento diferentes y más sanas; aprendidas e introyectadas como se hace con la lengua materna. Luego entonces, la orden principal es el establecer parámetros de comportamiento del individuo, niño o docente a través de valores para fortalecer el ejercicio de las autoridades educativas en nuestro país; sino por el contrario, este fenómeno en la esfera pública de la educación ha sido observado por organismos internacionales como la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura), o la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que proponen a manera de recetario posibles soluciones para aminorar la deficiencia formativa.

Nuestra hipótesis radica en argumentar que las sugerencias propuestas por los organismos internacionales para mejorar el sistema educativo mexicano no han sido del todo pertinentes ni eficaces, ya que sustancialmente no se ha reformado y modernizado dicho sistema, es decir, la aplicación de un nuevo marco institucional para la educación en México. La consolidación de un diseño institucional tendrá que tomar en cuenta la adecuación de las necesidades educativas de la sociedad mexicana con los instrumentos que ya se tienen, así como crear nuevas políticas públicas por parte del gobierno adecuadas a las necesidades reales del país.

En este sentido, la evaluación debe constituir una base de información que conduzca a los distintos actores involucrados en el proceso educativo a diseñar las políticas y líneas de acción para el mejoramiento de los resultados, respetando las acciones de las instituciones educativas, de lo contrario el sistema educativo

mexicano estará inmerso en el estudio y aplicación solamente de instrumentos, herramientas y mecanismos que no mejorarían al sistema ni propiciarían su dinamismo.

Hay que mencionar que en nuestro país las políticas públicas en educación se elaboran, en esencia, mediante un diálogo entre los distintos actores, así como de las demandas y presiones de la sociedad (por poner un ejemplo: el SNTE, el STUNAM, la Iglesia Católica, las Asociaciones de Padres de Familia, los indígenas, etc.), y la propia realidad educativa. Una escasa presencia de algunos de esos actores básicos genera distorsiones con graves consecuencias.³ No obstante la idea anterior no corresponde a promover la eficiencia y eficacia de las medidas elegidas.

Es importante hacer énfasis en que el modelo económico neoliberal ha debilitado la rectoría del Estado para brindar más recursos financieros e instrumentar políticas públicas eficientes dentro del sistema educativo mexicano. A partir de que los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) presionaron para la implantación del neoliberalismo en México en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88), no han cesado en su intención de controlar cada vez más la vida pública del país. Asimismo, organizaciones como la UNESCO o la OCDE también presionan para que se implementen políticas educativas para los países en vías de desarrollo. Hay que resaltar que la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) se ha encargado de dominar el ámbito educativo internacional, a través de una serie de medidas y soluciones homogéneas en el ámbito, tratándose de recetas que no están acordes con la realidad del país. El argumento anterior responde a los objetivos que intentamos alcanzar, siendo nuestro objetivo rector: el estudio de los planteamientos, principios y políticas

³ Murillo Torrecilla, Javier, *Las evaluaciones como fuente de información para el diseño de políticas educativas*, ponencia presentada durante el Coloquio Internacional sobre sistemas de evaluación de la educación y políticas públicas. México, Noviembre 2007.p.75.

educativas de la UNESCO y la propuesta teórica que plantea el enfoque del nuevo institucionalismo para remediar los problemas educativos en México.

El estudio que presentamos pretende contribuir con la discusión académica y de formulación de políticas públicas en las que las evaluaciones sean una herramienta fundamental para elevar, en este caso, la calidad educativa en México, además, para poder establecer el marco institucional, así como la instituciones formales e informales que dan vida y obra al sistema educativo mexicano, es decir, nuestra investigación muestra dos vertientes: 1) como el sector público determina la confección de políticas en el sistema educativo en base a sus Instituciones, y 2) las sugerencias a manera de propuestas internacionales por parte de la UNESCO para el caso mexicano que, dicho sea de paso, es la hipótesis que manejamos.

En el capítulo uno hablamos del sistema educativo en México, sus instituciones y políticas, así como los aportes teóricos del nuevo institucionalismo hacia la educación.

Los antecedentes de las políticas educativas en México para el período 1980-2008 los analizamos en el capítulo dos, resaltando las propuestas de la UNESCO en materia de educación para América Latina; además, se analiza el escenario económico, político y social en torno a dichas políticas.

Y por último, el capítulo tres se refiere a las políticas educativas emanadas de la UNESCO por su Oficina Internacional de Educación, dichas políticas proponen una revisión del sistema educativo mexicano para establecer resultados próximos de descentralización y modernización que conduzcan a una reforma educativa.

Capítulo Uno

El Sistema Educativo en México, Instituciones y Políticas

A pesar de que el marco legal de la educación se ha mantenido invariable en el tránsito del siglo XX al siglo XXI, actualmente nuestro país está inmerso en la llamada “Reforma Educativa”, que abarca principios básicos de educación, como las formas de trabajo pedagógico escolar, la interpretación de los círculos pedagógicos y las estrategias de la enseñanza y el aprendizaje, cuyo objetivo es desarrollar una competitividad con base en la forma general de vida de todos y cada uno de los ciudadanos. No obstante, bajo el entendido de que el sistema nacional de educación o sistema educativo mexicano se ha propuesto que todos los ciudadanos que nazcan en nuestro país tengan las mismas posibilidades para poder pertenecer a dicho sistema, bajo la denominación de alumnos o sujetos del aprendizaje, ha desarrollado un marco legal a través de las instituciones informales que se materializan por medio de las organizaciones propias de esta índole.

Para lograr lo anterior, han surgido del sistema político mexicano diversas transformaciones para la educación a partir de numerosos programas, sinónimos de herramientas o instrumentos, con el fin de producir eficacia y eficiencia para alcanzar los estándares internacionales establecidos.

Ello expresa el reconocimiento de que, a pesar de los pocos avances en educación alcanzados paulatinamente en nuestro país, existen potencialidades en la labor educativa que permiten atender las insuficiencias y así garantizar que todas las oportunidades creadas por el sistema educativo se den en la plenitud de la igualdad y la justicia social.

Entendemos que en el “deber ser” los fines primordiales del Estado moderno son y serán: la justicia y equidad, la seguridad y seguridad social, la educación, así como la satisfacción de bienes y servicios, entre otros.

Existe un amplio reconocimiento de autoridades, grupos sociales, padres de familia, estudiantes y asociaciones de profesores sobre la falta de calidad y aún de cobertura del sistema educativo mexicano. En efecto, se ha señalado que la calidad de la educación es baja y que va asociada estrechamente a la pobreza y desigualdad social.¹ Ciertamente se ha admitido que las capacidades del sector público (financieras, organizativas, e institucionales) para contender con las demandas sociales, mejorar la calidad educativa y ampliar su cobertura, son todavía insuficientes. Además, se ha sugerido que la mera ampliación del gasto público en educación, la reforma legal, y aún la descentralización son por sí mismas insuficientes si no se toman en consideración el papel de los agentes sociales involucrados en la educación: profesores, estudiantes, padres de familia, gobiernos locales, sindicatos, iglesias, las legislaturas federales y locales, organismos sociales y partidos políticos.

En el contexto social, por ejemplo, la desigualdad creciente, la pobreza y marginación siguen siendo algunas de las restricciones más fuertes que no han sido todavía superadas. Cubrir las necesidades educativas básicas de la población es todavía un reto que no se ha podido cumplir.

En el ámbito político, es notable una mayor pluralidad social, especialmente en los centros urbanos. La población en las ciudades demanda una educación de más calidad y más opciones educativas, distintas a las tradicionales que ofrece el sistema público. La reforma política, y las nuevas instituciones electorales han dado lugar a una creciente democratización y las mayores oportunidades de participación política. Ello ha permitido dar cauce a las nuevas demandas educativas de una sociedad más plural, diferenciada e informada.

¹ Segura Felipe y Rodríguez García, Felipe, "Educación comparada. México entre otras naciones", Ciencia y desarrollo, CONACYT, enero/febrero 1999, vol. XXV, núm. 144, p. 36.

Desde la anterior perspectiva habría que reconocer que todavía existen grandes problemas educativos. Entre algunos de los más importantes se pueden mencionar los siguientes:²

- Persiste una asignación de recursos ineficiente. Los programas de gasto público en educación se pueden mejorar sustancialmente, a través de una descentralización y de crear un sistema de incentivos para alentar la participación de la sociedad y de las propias escuelas.
- La estructura orgánica de la educación pública es todavía ineficiente, centralizada y burocrática. En este campo todavía puede hacerse un esfuerzo para traspasar funciones a las comunidades.
- La información en materia del desempeño escolar es insuficiente, de baja calidad y proporcionada a otros agentes de manera restringida o con poca oportunidad. La información para la gestión de la administración de la misma administración pública es todavía precaria y de mala calidad.
- La participación de la sociedad en la toma de decisiones y la operación de la educación es todavía muy baja. Llama la atención la casi nula participación de los padres de familia en México, aún si se compara con países de similar desarrollo en la región. Ello tiene importantes consecuencias: los padres no exigen un mejor desempeño de las escuelas públicas; las escuelas, a su vez, carecen de capacidad y recursos para responder a las necesidades y nuevas demandas del entorno económico y social de la localidad. y por supuesto a las mismas demandas de la comunidad. Un ejemplo de ello lo tenemos en el nivel básico, donde las escuelas son vistas más bien como guarderías que como

² Ayala, *Instituciones para...*, p. 56.

centros del saber, resulta paradójico que los padres de familia no pregunten a sus hijos “¿qué aprendiste hoy?” sino “¿cómo te portaste?”

- Los agentes que participan en la educación tienen una actitud predominantemente conservadora del *status quo*, casi nunca se comprometen en positivo con una reforma que altere prácticas, conductas e intereses de grupos. El comportamiento de los agentes es muy tradicional, lo cual dificulta la participación activa de la comunidad y, sobretodo la introducción de prácticas innovadoras.

1.1. Institucionalidad del Sistema Educativo.

En México con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, el Congreso de la Unión expide las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios; a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. Señala que todo individuo tiene derecho a recibir educación, es por ello que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la nación, además apoyará la investigación científica y tecnológica. Destaca que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y define como niveles obligatorios a la primaria y secundaria. El artículo 3º de la Ley General de Educación define las funciones y papel de los distintos participantes en el proceso educativo.³

Las instituciones educativas mexicanas comprenden: el marco jurídico general, es decir, la Constitución, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento de Asociaciones de Padres de

³ Ayala, *Economía del Sector...*, p. 307.

Familia, el Reglamento Interior de la SEP; el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajadores de la SEP; el Contrato Colectivo de Trabajo, los Reglamentos Interiores, las Reglas de Presupuesto, entre otros. En conjunto las anteriores instituciones constituyen las estructuras de gobernación del sistema educativo. También existe un conjunto de instituciones que permite la coordinación del trabajo cotidiano en la escuela, por ejemplo, los reglamentos que norman la vida diaria del trabajo de los profesores, el reglamento de supervisión del trabajo docente, el reglamento de participación de los padres de familia, por mencionar algunos.

Las instituciones son diferentes a las organizaciones en las cuales se relacionan los distintos agentes. En este sentido, las organizaciones educativas son las estructuras o las arenas, en las cuales los agentes educativos: autoridades federales, estatales y municipales, profesores, estudiantes, padres de familia, comunidades, entre otros, se relacionan y llevan a cabo sus intercambios con acuerdo a las instituciones existentes. La organización del sistema educativo comprende a la Secretaría de Educación Pública y sus diferentes estructuras orgánicas, las secretarías de educación de los gobiernos locales que son las estructuras administrativas, las asociaciones profesionales y laborales de los profesores, el Sindicato Nacional (SNTE) y las delegaciones sindicales que lo constituyen y, finalmente, las asociaciones de padres de familia en sus distintos niveles (nacional y locales).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 38 otorga a la SEP el despacho de los siguientes asuntos: "I. La organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; II. La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, y III. La enseñanza agrícola".

Además, tendrá como atributos:

- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica junto con el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria secundaria, normal, técnica y superior.
- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y su incorporación a las tareas nacionales.

Así como normar las relaciones entre:

- Los educandos y educadores.
- Las autoridades educativas.
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
- Las instituciones de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de los estudios.
- Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.
- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.

El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo, debe proporcionársele los medios que permiten realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.⁴

Esta ley regula la educación que imparte el Estado (Federación, entidades federativas y municipios y sus organismos descentralizados) y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

En su artículo séptimo señala los objetivos perseguidos por la educación que imparte el Estado, los cuales son los siguientes:

⁴ Ortega, Fidel. *Política educativa de México*. Ed. Progreso, México, 2000, p. 152.

- Contribuir al desarrollo integral del individuo para que ejerza plenamente sus Capacidades humanas.
- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos.
- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno.
- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y Tecnológicas.
- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar social.

También en su artículo décimo señala que la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, es un servicio público, establece que la SEP es la autoridad educativa federal que le corresponde realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales para la elaboración de programas y diseño de políticas.⁵

1.1.1. Órganos desconcentrados.

El sistema educativo cuenta con un conjunto de órganos desconcentrados que coadyuvan y complementan las funciones sustantivas de la SEP, entre los que destacan los siguientes:

- La Universidad Pedagógica Nacional.
- El Instituto Politécnico Nacional.
- El Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

⁵ Ayala, *Economía del Sector...*, p. 326.

- El Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- Radio Educación.

1.1.2. Financiamiento de la educación.

El artículo 27 de la Constitución indica que en todo tiempo el Ejecutivo Federal procurará fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

Diversas organizaciones internacionales como la UNESCO, OCDE, FMI, OEA, CEPAL, BM,⁶ así como algunas organizaciones nacionales, entre ellas la

⁶ Es menester mencionar que estas organizaciones internacionales han adquirido cierta responsabilidad para con el sector educativo, históricamente han generado una serie de propuestas que permiten sólo en un porcentaje la aplicabilidad de éstas; sin embargo, en América Latina la educación es una variable dependiente del fenómeno de la democracia, aquí se mencionan algunas organizaciones importantes:

- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), fue creada en 1946 por 46 Estados, actualmente reúne a 188. El objetivo principal de esta organización es contribuir al mantenimiento de la paz y de la seguridad en el mundo, partiendo de la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Comunicación. La UNESCO trabaja en cinco grandes áreas: Prospectiva, Avance, compartición y transferencia de los conocimientos, Acción normativa.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización que reúne actualmente a 30 países miembros –México entre ellos- y tiene como objetivos principales examinar, elaborar y perfeccionar las políticas económicas, educativas y sociales. Publican gran número de informes.
- El Banco Mundial (BM) tiene entre sus objetivos guiar a cada país en desarrollo hacia una vía de crecimiento, estable, sostenible y equitativa. El Banco Mundial hace especial hincapié en la inversión de servicios básicos, sobre todo en Salud y Educación.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se

Secretaría de Educación Pública (SEP) han puesto sobre la mesa de discusión el tema de la efectividad del presupuesto asignado a la educación en México, lo anterior a partir de las evaluaciones practicadas a los estudiantes en distintos niveles y áreas del conocimiento. Es así que la evaluación educativa debe explicar su relación con los procesos de planificación, de tal forma que proporcione información para la toma de decisiones.

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha puesto en marcha un proyecto denominado: "Educación Electrónica y Capacitación del Sector Público en América Latina y el Caribe". De acuerdo con la "Carta Iberoamericana de la Función Pública", los empleados públicos no cuentan con las capacidades básicas necesarias para el cumplimiento efectivo de sus funciones. Este proyecto promoverá el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la capacitación del sector público en América Latina y el Caribe. Este proyecto busca apoyar el desarrollo de capacidades institucionales dentro del sector público en América Latina y el Caribe (ALC). Particularmente, mediante la promoción del intercambio de lecciones aprendidas y destacando las

fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

- La Organización de los Estados Americanos (OEA) desempeña un papel fundamental en la tarea de alcanzar las metas compartidas por los países de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. A través del proceso de la Cumbre de las Américas, los jefes de estado y de gobierno del hemisferio han dotado a la OEA de importantes responsabilidades y mandatos. La OEA también reúne a los líderes gubernamentales de los países miembros para trabajar en las áreas de educación, justicia, seguridad y otros temas que inciden en la vida diaria de los ciudadanos de las Américas.

Las anteriores organizaciones diseñan objetivos que intentan el beneficio de los países en el desarrollo de políticas educativas pertinentes; no obstante, dichas políticas no han tenido eficacia en el ámbito social debido al limitado conocimiento de las instituciones de cada nación (Taylor, Peter, *La educación superior en el mundo: Nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social*. Ediciones Mondiprensa, Madrid, 2009, pp. 103-111).

experiencias exitosas en varios países de ALC, este proyecto busca reforzar la profesionalidad desarrollada en educación electrónica para el desarrollo de capacidades básicas orientadas al servicio público en la región.

Los principales resultados que se espera obtener a través del proyecto son los siguientes:⁷

a) Creación de una red informal de promoción de la educación virtual y a distancia como instrumento de la profesionalización de la función pública, que sirva para la profundización de una comunidad de prácticas. La red estará integrada por todos los actores que participan en la formación virtual tanto desde el lado de la oferta como desde el de la demanda.

b) Producción de a lo menos cuatro documentos que den cuenta del estado del arte de la vinculación entre la formación virtual y la profesionalización de la función pública en Iberoamérica y el Caribe.

c) Producción de un documento conclusivo de las deliberaciones del foro regional, que contenga las sugerencias y recomendaciones sobre orientaciones y estrategias para impulsar y desarrollar la formación virtual de autoridades y funcionarios públicos en la región.

1.1.3. Equidad en la educación.

Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada

⁷ Banco Mundial, *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento*, Grupo Especial sobre Educación y sociedad, Francia, 2003. p. 17.

individuo, una mayor equidad, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia a los servicios educativos. Por otra parte, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas para los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos.

1.1.4. Programas de desarrollo educativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo noveno que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

1.2. Políticas del sector público en la educación.

La Constitución señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la nación, incluyendo la investigación científica y tecnológica. Destaca que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, marcando como niveles obligatorios la primaria y secundaria.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 señala como objetivo de política educativa los siguientes:⁸

- * Mejorar la calidad del sistema educativo.
- * Elevar la escolaridad de la población.
- * Descentralizar la educación.

⁸ Murillo Torrecilla, Javier, *Las evaluaciones como fuente de información para el diseño de políticas educativas*, ponencia presentada durante el Coloquio Internacional sobre "Sistemas de Evaluación de la Educación y Políticas Públicas". México, noviembre de 2007, p. 67.

La desigualdad de las condiciones sociales se refleja en la educación, traduciéndose en disparidades en la calidad de la enseñanza. En estados como Oaxaca el índice del analfabetismo llega a ser del 18%, mientras que en el D. F., es menor al 5%. Por otro lado, en entidades como, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, el 40% de las escuelas sólo ofrecen la enseñanza en algunos de los grados de primaria, lo que crea profundas desigualdades regionales.

El financiamiento que se asigna a los Estados para la educación por parte de la Federación presenta grandes diferencias. Hay entidades federativas ricas que históricamente han destinado grandes proporciones de su presupuesto al gasto educativo como el Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Baja California, mientras que estados pobres como Chiapas, Oaxaca y Guerrero apenas cubren el mínimo. Este problema se ha tratado de resolver cambiando las proporciones del gasto público en educación, pues se reconoce que más del 50% de la matrícula se encuentra bajo el control de los gobiernos de los estados, pero éstos no disponen de recursos suficientes para su adecuado financiamiento. El gobierno federal ha venido desarrollando convenios entre la Federación, los estados y los municipios para transferir recursos financieros al financiamiento de la educación.⁹

1.2.1. Cambios en las prioridades del gasto público en educación.

Los gobiernos comienzan a gastar más en educación primaria y secundaria; sin embargo, la educación superior sigue siendo dominante en muchos casos en comparación con los demás niveles. En la República de Corea, por ejemplo, se destina el 84% del presupuesto a la educación en la enseñanza básica, en cambio Venezuela asigna nada más 31%. En Bolivia, 35% del presupuesto en educación se reserva a la educación superior, en cambio en Indonesia sólo el 11%. El gasto

⁹ Ayala, *Economía del Sector...*, p. 321.

por estudiante es marcadamente superior en la educación superior en países de bajo desarrollo, esta proporción puede llegar al extremo de 238 a 1.¹⁰

A partir de 1990 se elevó el presupuesto para los niveles de educación básica, media superior y superior, lo cual ha producido, contrariamente a los fines perseguidos, el incremento de las desigualdades sociales así como el inconformismo con la política de asignación de recursos.

1.2.2. Capital humano formado en universidades mexicanas.

En 1989 sólo 11,159 estudiantes obtuvieron un diploma de licenciatura en disciplinas vinculadas directamente con la ciencia y la tecnología. Según la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), la cifra se elevó por lo menos a 11,548 estudiantes en 1991. La tasa de crecimiento anual durante este período (1989-1991) fue próxima al 3%. El número de programas de maestría aumentó en un 25%, pero el de los programas de doctorado permaneció estable.¹¹

Los programas de estudios especializados han sido concebidos para formar especialistas o ejecutivos en campos determinados, pero no constituyen un grado de maestría. Durante este periodo esos programas registraron variaciones en su concentración de graduados, la más numerosa es el área de ciencias y tecnologías de la salud con un porcentaje promedio de 23%. En lo referente al grado de maestría, la mayor concentración de graduados se estableció en el área de las ciencias sociales y humanidades, con una tasa de aumento apenas superior al

¹⁰ Lobera, Joseph, *Síntesis de la educación superior en el mundo*. Ed. Siglo XXI, México, 2009, pp. 21-45.

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 26.

10%. En cuanto a los programas de doctorado, se produjo un retroceso sensible, más del 7%, en el terreno de las ciencias sociales y humanidades.

Se debe señalar que existen algunas universidades que se encuentran en una fase de consolidación como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, esta Universidad se ha convertido en una institución importante del normalismo mexicano y de la formación de profesores, conservando su régimen de órgano descentrado de la Federación. Por otra parte, la educación tecnológica se ha expandido a todos los ámbitos del país, particularmente a partir del nivel secundario.

Hay que destacar que para algunos estudiosos, la educación gratuita adolece de un carácter selectivo discriminatorio y de poca eficiencia desde el punto de vista de la justicia social, pues opera más como un filtro que como instrumento de movilidad social y ocupacional. Además, el centralismo abultado del sistema educativo no había permitido reconocer las necesidades regionales y locales.

La creciente demanda en educación en todos sus niveles ha rebasado significativamente el monto del gasto en esta materia. Es claro que la infraestructura y la formación de los recursos humanos ha sido insuficiente y no corresponde al aumento demográfico, a las necesidades del mercado laboral y al nuevo entorno económico. Sin duda, el gobierno federal deberá hacer un mayor esfuerzo para mejorar la educación y así poder alcanzar la modernización económica y política del país.

A partir de 1955 se comenzó a destinar relativamente menos financiamiento a la educación, lo cual contrastaba con un país en expansión urbana y demográfica y en pleno desarrollo industrial. El índice más bajo de financiamiento se alcanzó durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz. Por supuesto que hubo sus excepciones; por ejemplo, durante el gobierno de Adolfo López Mateos el

incremento en gasto educativo fue significativo y la inversión en infraestructura fue la más importante que han realizado las distintas administraciones, sobre todo en la construcción de escuelas durante el periodo de 1977-1982. En este período –de auge petrolero- el sistema educativo recibió un fuerte apoyo, se crearon instituciones como el CONALEP, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

De 1982 a 1988, el gasto en educación disminuyó dramáticamente, su recuperación comenzó a darse lentamente a partir de 1989, alcanzando apenas el nivel de 1977, y se acumularon más de cinco mil de alumnos que había que atender. La reducción en el gasto coincide con el período de crisis económica en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, justo en este momento México cambia su modelo económico de sustitución de importaciones al neoliberalismo.

En el sexenio de 1988 a 1994 se emprende el camino de la modernización educativa como el eje de transformación. A partir de 1990 se inició la recuperación del gasto público en la materia. En efecto, el presupuesto en educación en sus tres niveles se recuperó con respecto al nivel de 1982; sin embargo, la educación básica requirió de un mayor apoyo para atender la demanda, pero sobre todo para mejorar la calidad de la educación.

1.2.3. Estructura básica de la Secretaría de Educación Pública.

La estructura orgánica de la SEP está orientada a cumplir con sus funciones sustantivas organizadas a través de cinco subsecretarías y dos comisiones nacionales. Las primeras atienden las siguientes:

- Planeación y Coordinación.
- Educación Superior e Investigación Científica.

- Educación Básica y Normal.
- Educación e Investigación Tecnológica.
- Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Por su parte las comisiones nacionales atienden las funciones de:

- Deporte.
- Cultura y las Artes.¹²

1.3. Características básicas de la educación en México.

Las tendencias demográficas del país indican que la pirámide educativa se estrechará en los próximos años en su base, la cual constituye la demanda de educación preescolar, primaria y secundaria, y se expandirá en la parte media la población escolar de los niveles medio superior y superior. Por lo tanto, actualmente la matrícula de la media superior y superior representa el 12% del total, ésta habrá de elevarse a alrededor de 19% para el año 2012¹³

La distribución de la población de 15 años y más, según niveles educativos, seguirá teniendo una estructura piramidal con tendencia a la polarización. Para 1990, el 23% de este conjunto de personas contaba con estudios de nivel medio superior y el 40% tenía estudios de media básica y primaria completa. Esto significa que se había logrado que dos terceras partes del total de adultos en el país concluyeran la educación básica. Sin embargo, desde una óptica pesimista estos datos significan que, para ese año, uno de cada tres adultos no había tenido la oportunidad de terminar la primaria.

¹² Ayala, *Economía del sector...*, p. 314.

¹³ UNESCO (Sector educativo), *Educación superior en una sociedad mundializada*, Francia, 2003, p. 43.

El aumento en el número de años necesarios para contar con la educación básica implicó un incremento de más de 600 mil individuos de 6 a 10 años en condición de rezago, que pasaron de un millón 902 mil 146 a dos millones 540 mil 513. A éstos se suman dos millones 356 mil 935 jóvenes de 15 a 17 años que no habían terminado la secundaria y no asistían a la escuela. Entonces según se observa la cantidad de niños y jóvenes en rezago educativo asciende a casi cinco millones, lo cual significa que esta condición afecta al 19.7% de las personas que se encuentran entre los 6 y los 17 años.¹⁴

No obstante, el balance de los logros educativos en esta época no es del todo positivo. Para 1990 todavía había más de 20 millones de personas en condición de rezago. De éstas, cerca de dos millones eran menores de 15 años que no habían terminado la primaria y no asistían a la escuela. Además, la probabilidad de que los que asistían terminaran el ciclo completo en el lapso establecido era baja, y a fines de los ochenta el índice de deserción se mantuvo cercano al 50 %.

El incremento absoluto en la matrícula de educación superior también ha dado lugar a que mayor número de jóvenes logren insertarse en el sistema de educación superior al inicio de las últimas tres décadas. Los mismos datos evidencian que el grueso de la expansión se verificó en los años setenta y que la ampliación de la oferta de estos estudios ha desacelerado su ritmo de crecimiento en los últimos años, a tal grado que en la década de los ochenta el incremento de la cobertura no rebasó el punto porcentual.

Entre 1984 y 1993 los recursos públicos federales destinados a las principales universidades e instituciones de educación superior aumentaron en términos reales. Sin embargo, los institutos tecnológicos fueron castigados, pues sus recursos en términos reales no crecieron.

¹⁴ *Ibid.* p. 47.

La Reforma de la educación superior y autonomía universitaria da pie a la reflexión sobre la situación de la educación superior, se discute sobre la disyuntiva entre autonomía y eficiencia educativa. Para muchos es una falsa discusión. Ciertamente es importante el estatus legal de las universidades (autónomas o no) pero lo relevante en la universidad del siglo XXI va a ser sus posibilidades de expansión a partir de los límites presupuestarios existentes. En efecto, el financiamiento público se puede utilizar para fomentar la autonomía y la responsabilidad.

El sistema ordinario de financiamiento de la educación pública consiste en obtener ingresos a través de los impuestos generales y distribuir gastos en forma central a través de pagos directos por los insumos, tales como sueldos de los maestros y libros de texto. Mientras más control tengan las propias universidades sobre la distribución de los recursos, mayores serán las posibilidades de que la enseñanza sea eficaz. Y en la medida en que se incremente la participación de los directamente involucrados, mejores serán los incentivos para que las escuelas mejoren la calidad. Se puede fomentar la autonomía alentando a las instituciones de educación pública a que diversifiquen sus fuentes de ingresos y permitiéndolas conservar los ya existentes. Las posibilidades a este respecto son muy altas en la educación superior. Los riesgos de esta autonomía se relacionan especialmente con la desigualdad de oportunidades educacionales y el respeto de las normas nacionales y el programa de estudios.

Otro aspecto interesante es que las reformas deben determinar cómo y cuántos recursos están disponibles para el servicio educativo, qué sectores son comisionados y el grado de responsabilidad requerida de sus interesados; también deben de señalarse los posibles "derechos de propiedad" que sirvan como guías para la formación de incentivos para mejorar el desempeño de las universidades.

El sistema educativo mexicano se ha desarrollado a través de diversos actores, organismos e instituciones. La necesidad de fomentar nuevas maneras de participación en la vida pública para el mejoramiento de la democracia, así como los problemas que plantea la violencia, exigen que se desplieguen con urgencia grandes esfuerzos en pro de una educación para el desarrollo de los valores ciudadanos, una educación que desaliente la cultura machista y la intolerancia, una educación que reduzca los componentes cognoscitivos, afectivos y socioculturales de los conflictos.

Por otra parte, la importancia de la ciencia y la tecnología en todos los aspectos de la vida actual no cesa de acrecentarse, estas ramas del saber constituyen también una fuente de retos para la educación. Nos referimos a aquellos que plantean, por ejemplo, la tecnología genética y a las inesperadas consecuencias de la industrialización sobre el medio ambiente. Se imponen así nuevas opciones que hacen imperativo el fortalecimiento de la relación entre el desarrollo científico y técnico y la ética del bien común y, desde luego, se espera que la educación ayude a los individuos a adquirir y conservar nociones científicas de base.

Capítulo tres

Pertinencia Social de las Propuestas de la UNESCO para la Reforma Educativa en México

3.1. Descentralización educativa.

En la actualidad, es posible distinguir el carácter cada vez más particularista de la educación básica del modelo de masificación tradicional, que tendía y aspiraba a la conformación de una oferta homogénea a nivel nacional.

La expansión de la escolaridad básica en los Estados modernos se desarrolla en varios tiempos. En una primera etapa la escolarización se concreta sobre la base de la expansión de un modelo homogéneo. En un principio, sólo ciertas fracciones de las élites dominantes logran escapar a este modelo, desplegando sus propias instituciones culturales y garantizar de este modo un efecto de distinción. Mientras las mayorías frecuentan establecimientos estructurados alrededor de ciertos principios comunes (un mismo tiempo, programa, método, espacio físico, sistema de evaluación, disciplina, etc.), algunas minorías frecuentan instituciones escolares "especiales" y hasta únicas. Estos particularismos tienen que ver con el tiempo de aprendizaje (tiempo completo o internado), el contenido (educación bilingüe, educación religiosa, etc.), el método y el uso de ciertos símbolos exteriores que refuerzan determinadas identidades y tradiciones y el efecto de distinción (uso de uniformes, símbolos, liturgias, festividades, tradición, etc.).

Sus principios estructuradores de reglas y recursos, obedecen a otro diseño y aspiran a ser especiales y exclusivos. El tiempo de aprendizaje, los contenidos, las características de los maestros, los materiales pedagógicos, los sistemas de evaluación, y hasta el propio edificio escolar conforman una configuración relativamente original que se supone adecuada a ciertas características estructurales de los grupos sociales a quienes están dirigidos. Esta es, al menos, la pretensión. Y aún cuando no es fácil escapar al poder de atracción del modelo escolar tradicional y muchas de las experiencias innovadoras terminan por adoptar, en los hechos, las formas y los modos de hacer de la escuela clásica, la profundización del proceso de división del trabajo social y la acentuación de la diferenciación social terminan por erosionar el carácter fuertemente homogéneo del modelo escolar. En el plano de los

propósitos lo que permanece es la vocación homogénea en cuanto a los fines que persigue la escuela, mientras que en el campo de los métodos y procedimientos se aconseja y recomienda la búsqueda de la diversidad y la valoración de los particularismos. Este es el escenario donde se instala el discurso y la práctica de la autonomía (local, institucional, etc.) escolar, entendida como una autorización para el despliegue de dispositivos originales y adecuados a las múltiples cualidades que caracterizan a la demanda social por educación.

En México, la oferta de educación básica para los grupos más desfavorecidos se gestiona desde organismos y programas relativamente autónomos, pero dependientes de la SEP.

3.2. Modernización educativa y marco Institucional.

En México, a principios de la década de los noventa, la política de educación básica adquiere nuevos bríos. En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) y la sanción de la Ley General de Educación Básica (1993), el Estado asume un compromiso explícito con la reducción de desigualdades en materia de oportunidades educativas. Esta iniciativa pública privilegia el mejoramiento de la oferta en el medio rural. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), iniciado en 1992, orienta recursos hacia el fortalecimiento de aquellos factores considerados estratégicos para mejorar la calidad de la educación ofrecida a la población que habita las regiones rurales más desfavorecidas del país. En lo fundamental, esta política tendía a concentrar recursos en aquellos aspectos materiales (infraestructura física, materiales didácticos) y no materiales (capacitación de agentes educativos escolares) que conforman la oferta de educación básica rural. De este modo se intentaba romper con el clásico círculo vicioso que vincula la pobreza de las familias y las comunidades con la pobreza de los recursos de las organizaciones institucionales puestos a su disposición para satisfacer las necesidades de aprendizaje de las nuevas generaciones. Los Programas Compensatorios (PC) pretenden corregir el carácter

regresivo que tenía el gasto social en educación básica, en la medida en que tendía a concentrarse en las zonas urbanas de clase media y media baja.¹

En tanto que intervenciones públicas, los Programas Compensatorios se orientan a asignar recursos materiales a las escuelas menos equipadas, así como a las familias que tienen necesidades básicas insatisfechas (esto último a través de programas gubernamentales de lucha contra la pobreza como “Progresá”). Pero junto con la distribución de recursos “objetivos” (infraestructura física, material didáctico, becas y útiles escolares a las familias, etc.) también se propone desarrollar capacidades en los agentes que participan en el proceso educativo, es decir, maestros y padres de familia. Los programas buscan tanto mejorar las condiciones de trabajo de los maestros (estímulos salariales, condiciones de trabajo, formación permanente) como cambiar los modos de gestión en la escuela y fortalecer la participación de las familias y la comunidad en los asuntos escolares.

La experiencia indica que es más fácil distribuir recursos y mejorar las condiciones materiales de la educación que capacitar y “empoderar” (en el sentido de fortalecer y desarrollar capacidades) a los agentes, desarrollar la conciencia y el conocimiento en las personas para cambiar los modos de hacer. Un programa integral debe articular la distribución de recursos materiales con la actitud y formación intelectual de los agentes. Los recursos materiales sólo producen efectos cuando son activados por agentes humanos dotados de las capacidades necesarias para “hacer uso” de ellos y, por lo tanto, cambiar las prácticas, los procesos y los productos de las mismas en términos de experiencias y aprendizajes desarrollados en las personas. Es claro que para enriquecer los aspectos materiales de la educación se requieren recursos financieros y un adecuado sistema de asignación, distribución y gestión. Este tipo de intervención alcanza sus objetivos en un tiempo relativamente rápido. Además, tiene otra ventaja, muy apreciada por los políticos: la visibilidad.

¹ Ayala, *El Sector público de...*, p. 359.

Construir escuelas o distribuir libros y útiles escolares tiene un efecto demostrativo, puede ser comunicado fácilmente en imágenes. Por otra parte, este interés objetivo de los responsables políticos coincide con ciertas demandas de los propios agentes escolares en materia de mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo en las instituciones.

Una economía basada en el conocimiento supone cuatro pilares:

- a) Un régimen económico e institucional que apoya con incentivos el uso eficiente del conocimiento actual y nuevo, impulsado por el espíritu empresarial.
- b) Una población con formación y habilidades, que le permiten crear, compartir y utilizar el conocimiento técnico-científico.
- c) Una infraestructura de información dinámica, que facilita la comunicación, divulgación y procesamiento de ésta en forma eficaz.
- d) Un sistema de innovación eficiente, que les permite a las empresas, centros de investigación, universidades, asesores y otras organizaciones recurrir al creciente acervo de conocimiento mundial, así como asimilarlo y adaptarlo a las necesidades locales y crear nuevas tecnologías.

Las instituciones educativas mexicanas se caracterizan por tres rasgos:

- El predominio gubernamental que deriva del derecho a la educación plasmado en el artículo tercero constitucional. En este artículo se define la rectoría estatal sobre el proceso educativo,
- La gratuidad de la educación y,
- La participación limitada de padres y alumnos en el diseño, operación y evaluación.

La estructura institucional pública ha conducido a una fuerte centralización y burocratización del sistema educativo.

Por medio de las instituciones es posible establecer relaciones entre: los educandos y los educadores, las autoridades educativas, los planes, programas, métodos y materiales educativos, las instituciones particulares, las instituciones de educación superior, las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados. Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estructura las funciones de organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas por el gobierno. Esta ley le confiere como atributos al Estado: promover la creación de institutos, laboratorios y centros de desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior. Así como también organizar y promover acciones que permitan mejorar la educación en su sentido amplio.²

Formalmente las instituciones educativas determinan algunas de las funciones más importantes de los agentes: determinan quien o cual es la autoridad en el sistema educativo, determinan las funciones que dichas autoridades pueden ejercer, prescriben las obligaciones que les incumben a los distintos participantes del sistema escolar, designan donde recae la responsabilidad para asegurar que obligaciones son llevadas a cabo y, define que recompensas y castigos son válidos en la participación dentro del sistema educativo.³

3.3. Reforma Educativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propuso desarrollar un Programa Nacional para la Modernización Educativa, como resultado de la consulta nacional.⁴

El contenido de este programa sectorial tiene dos apartados principales:

- La política encaminada a modernizar el sistema educativo nacional.

² Ayala, *El sector público de...* (capítulo 23: "Sobre la educación pública").

³ *Ibid.*

⁴ La Ley de Planeación en sus artículos 16, 17, 22, 23 y 29 establece el marco legal para la planeación de actividades.

- Los capítulos correspondientes a las actividades sustantivas del sector: Educación básica, formación y actualización de docentes, educación de adultos, capacitación formal para el trabajo, educación media superior, educación superior, posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica, sistema abierto de educación, evaluación educativa, construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos.

En cada uno de sus capítulos precisa las características del servicio en cuestión, establece el diagnóstico correspondiente, describiendo los logros y obstáculos más relevantes, señala las peculiaridades para su modernización y establece la estrategia respectiva para alcanzarla, ésta consiste en la realización de cambios estructurales para superar las deficiencias del sistema educativo y mejorar su calidad.

Para ello se propone las siguientes acciones y objetivos:

- Eliminación de las desigualdades e inequidades geográficas y sociales que ocurren en el sistema educativo.
- No sólo preocuparse por la cobertura y extensión, sino mejorar la calidad de la educación.
- Integrar el proceso educativo con el desarrollo económico, comprometiéndosele con la productividad.
- Reestructurar su organización en función de las necesidades del país. Para ello se buscará desarrollar los contenidos académicos pertinentes para un país como el nuestro.

La educación mexicana en los últimos años ha experimentado profundos cambios que obedecen tanto a las transformaciones que han ocurrido en todos los órdenes de la

vida nacional, como al propósito de alcanzar una mayor cobertura y una elevación de la calidad de los servicios educativos en sus distintos niveles y modalidades.⁵

La Secretaría de Educación Pública presenta el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el cual se inscribe dentro de los lineamientos del Plan Nación de Desarrollo del mismo período, en términos generales señala como objetivos de política educativa: mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad, población, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo, orientada por tres criterios de estrategia:

- a) Consolidar los servicios que han mostrado efectividad.
- b) Reorientar aquellos cuyo funcionamiento no armoniza con las condiciones actuales.
- c) Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

Los propósitos fundamentales del programa son la equidad, calidad y pertinencia de la educación. La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se reflejan en la educación traduciéndose en disparidades en la calidad de la enseñanza. Por ello el programa pretende lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se presentan en situaciones de mayor marginación.

Se definen prioridades en todos los tipos, niveles y modalidades educativas, sin embargo, se otorga la mayor prioridad a la educación básica. En este tipo de educación el programa establece que merecerán atención preferente los grupos sociales más vulnerables, tales como los que habitan en zonas rurales y urbano) marginadas, las personas con discapacidad e indígenas.

⁵ Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 87.

Se establece además, que el desarrollo educativo debe ser sustentable, es decir, que las próximas generaciones de mexicanos tengan garantizado el acceso a la educación, y de acuerdo a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la Secretaría de Educación Pública junto con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ocuparían de su ejecución, avance y resultados.

Con la reforma al artículo tercero constitucional se dio lugar a una nueva realidad educativa que comprendió distintas acciones en el ámbito institucional, organizacional, de descentralización y un nuevo federalismo. Se derogó la fracción IV del propio artículo y los planteles particulares dedicados a la educación se incorporaron a la prestación de servicios educativos con la única restricción de aplicar los planes y programas oficiales. Adecuación aprobada junto con las reformas introducidas a los artículos 5, 24, 27 y 130 de la propia Constitución.⁶

En cuanto a la discusión sobre el papel del sector público en la educación y hacia dónde debe dirigir sus esfuerzos. Algunas de las tendencias que seguramente estarán presentes en esta materia son las siguientes: uso de impuestos locales y centrales para ampliar el financiamiento a la educación; participación de las comunidades locales en el financiamiento de la educación en sus localidades; asignación de fondos globales a las comunidades y escuelas sin restricciones que seguirá el principio según el cual, los miembros de la comunidad dirigirán los recursos a los usos más valiosos, porque conocen mejor su situación que los burócratas del gobierno federal; se fomentará la diversificación de ingresos; cuotas voluntarias, cuotas de reposición de servicios, apoyos de empresarios locales, fundaciones locales, cooperativas escolares, etc.; se desarrollarán mecanismos de financiamiento alternativos para seguir la atención a estudiantes en lo particular y, finalmente, financiamiento basado en resultados y desempeño, de acuerdo con la calidad y el producto.

⁶ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

Otra adición constitucional de importantes repercusiones es la de la fracción III del artículo 3º, que puntualiza la función normativa del Ejecutivo Federal en la determinación de los planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal obligatorios en toda la República. Además se agregó la fracción V que precisa el compromiso del Estado de atender y promover otros tipos educativos, incluida la educación superior, así como la investigación científica y tecnológica.

Por último, las reformas aprobadas en torno a la participación de las escuelas particulares en educación, precisan las condiciones en que podrán ofrecer este servicio, las obligaciones que contraen y los procedimientos legales a que podrían recurrir en caso de que alguna decisión de la autoridad lesionara sus intereses.

La reforma constitucional obligó a la actualización de la ley reglamentaria del propio artículo 3º constitucional. Esta iniciativa propuso una Ley General de Educación que atienda a las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos y que conserve y amplíe los principios sociales, educativos y democráticos de la ley vigente. La ley propuesta en general, contiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno, en el marco del federalismo, induciendo a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General.

En la ley se establece como forma de organización del sistema educativo nacional el federalismo educativo, en el cual se hace una distribución de las atribuciones que corresponden a los diversos niveles de gobierno en materia educativa. El federalismo educativo permite la creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas que reunirá a los responsables de aplicar las políticas educativas de cada entidad en el marco de los objetivos nacionales y las disposiciones legales. Cabe destacar que, en lo relativo al calendario escolar se estableció que deberá contener al menos 200 días de clase para los educandos.

En el capítulo I, relativo a las disposiciones generales, se enuncia el derecho a la educación y la obligación del Estado de proporcionar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la primaria y secundaria, y los niños desde la educación preescolar. La iniciativa refleja el compromiso de atender todos los niveles educativos, incluyendo la educación superior.

Una de las características sobresalientes de la ley propuesta es la precisión de la responsabilidad que tiene el Estado de realizar una función compensatoria social y educativa a fin de propiciar la equidad de acceso y la permanencia en los servicios educativos. Otro aspecto versa sobre la educación normal, pues la nueva ley establece que los servicios de formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán las siguientes finalidades:

- Formación con nivel de licenciatura de maestros.
- Actualización de conocimientos y superación docente de los maestros.
- Realización de programas de especialización, maestría y doctorado.
- Desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

La ley reformada determina que la educación básica tendrá las adaptaciones necesarias de acuerdo con las características de los grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y cuyo aspecto nodal es la creación de consejos de participación social integrados con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, que supone la existencia de un Consejo Escolar en cada plantel de educación básica, de un Consejo Municipal y otro Estatal en cada entidad federativa, así como la participación de directivos de escuela, ex alumnos y demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela, bajo la tutela de un

Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como máxima instancia de interlocución educativa.

Para tal fin, es necesario asumir con seriedad el problema de la carencia de incentivos que tienen los distintos agentes para involucrarse de una manera creativa, propositiva y constructiva el proceso educativo en sus distintas fases: diseño, presupuesto, operación, evaluación, vigilancia, y rendición de cuentas. En conjunto, lo anterior, puede elevar significativamente el grado de aceptación en la sociedad, puesto que la falta de incentivos por parte de los agentes para participar en la educación se deriva precisamente de las instituciones existentes. Estas últimas han favorecido más la concentración de las responsabilidades presupuestarias y de operación administrativa estatal, en menoscabo de los estados, los municipios y muy poco en los agentes sociales sobre los cuales se ha depositado poca confianza a pesar de los procesos de descentralización. Mientras los proveedores de la educación, especialmente en el nivel federal de las autoridades tienen en general más incentivos para participar, en contraste, a los usuarios del sistema educativo les han faltado incentivos para involucrarse.

El proceso de descentralización conforma uno de los indicadores básicos propuestos por la UNESCO para que se cumpla en México el programa de “Educación para todos”. Dicho proceso es una necesidad en materia educativa y tendrá que alcanzarse en el 2015, junto con las políticas siguientes:

- Universalizar la educación pre-primaria.
- Asegurar el logro universal del ciclo primaria.
- Elevar la cobertura neta de la educación secundaria.
- Erradicar el analfabetismo adulto.
- Orientar la gestión institucional al servicio del aprendizaje.
- Ingreso a la sociedad de conocimiento.
- Instituir el enfoque por competencias en el sistema educativo.

Existe además un difundido reconocimiento del aporte de la educación al desarrollo de las personas en su dimensión ética, social, productiva, cultural y política. En este sentido la UNESCO ha venido sosteniendo desde hace más de una década que la educación es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, tender puentes de comunicación en sociedades multiculturales y fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de las personas.

Si bien la desconcentración de la educación para el desarrollo no es nueva, adquiere nuevo ímpetu en las últimas décadas, dado los cambios generados por la globalización en los nuevos patrones productivos y la mayor valoración de la información y el conocimiento, así como la necesidad de formar ciudadanos en el marco normativo de los derechos humanos y de la participación democrática. Esto obliga a formar sujetos y recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir.

En el plano económico, la apertura del comercio y el tránsito hacia la sociedad de la información hace que los estados nación dependan cada vez más de la incorporación de inteligencia y conocimiento renovado aplicado al sistema productivo, por lo mismo el desarrollo requiere de profundos y rápidos cambios educativos.

La UNESCO desde hace tiempo advirtió que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, asimismo, la integración y la solidaridad que son aspectos claves para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad.

Se tiene que señalar que las políticas educativas que propone la UNESCO tal vez sean pertinentes para los países desarrollados, no así para los países subdesarrollados, como es el caso de México. Estas políticas carecen de pertinencia social ya que no responden claramente a la realidad mexicana ni a su sistema de educación pública, por la sencilla razón de que en el modelo económico neoliberal el

monto del presupuesto para las instituciones que se dedican a la educación cada vez es menor. Existen varios factores que impiden que nuestro sistema educativo se adecue a las sugerencias de la UNESCO, entre ellos tenemos:

- El financiamiento para mejorar la infraestructura escolar no es el adecuado.
- La capacitación profesional de los maestros es raquítica.
- Tráfico de influencias en el otorgamiento de plazas (caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación).
- Desigualdad para ingresar en la carrera magisterial.
- Los salarios de los maestros no corresponden a su capacidad profesional.
- México tiene necesidades diferentes a otros países, por ejemplo, a los que integran la OCDE.
- Las políticas neoliberales no son acordes a la realidad mexicana.
- Nuestro país deberá diseñar sus propias políticas hacia la educación acordes a la realidad de sus problemas.
- La pertinencia social de las propuestas de la UNESCO se pueden dar siempre y cuando se tomen en cuenta las condiciones sociales y culturales de nuestro país.

Por lo mismo, se debe luchar por parte de los diferentes actores involucrados en el sistema educativo mexicano para que la dispersión y la discrecionalidad dominante en la asignación de presupuestos, ceda su lugar a una política de Estado que dé certidumbre a la educación pública en general, ya que existen serios problemas histórico-estructurales del financiamiento a la educación en México.

Los presupuestos no se determinan en función de sus planes de desarrollo, los gastos de operación no han crecido en la misma proporción de los índices inflacionarios, los gastos de inversión son limitados, la plantilla de personal se ha estancado, varias prestaciones no son reconocidas ni por la Secretaría de Educación Pública ni por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados de las políticas de los últimos diez años para el sistema de educación pública han tenido entre otros efectos recrudecer el rezago. Un ejemplo lo tenemos en la esfera de las universidades públicas estatales del país que no alcanzan a manejar cada una ni el uno por ciento⁷ del subsidio público total. Las instituciones pobres tienen resultados pobres que poco sirven para auxiliar a resolver los problemas nacionales. Y eso significa exclusión social. Para poder salir del atraso se requiere un aumento permanente del subsidio en términos reales y una distribución del mismo que favorezca a las instituciones más débiles del sistema educativo mexicano en general y apoye aquellas que, por lo pronto, son la vanguardia de la educación en nuestro país.

⁷ Muñoz García, Humberto, "Universidades en estado de excepción". Suplemento *CAMPUS MILENIO*, año 1, núm. 59, 27 de noviembre de 2003, p. 3.

Conclusiones

No obstante, la búsqueda de la equidad educativa mediante la aplicación de políticas compensatorias observadas en el artículo 34 de la Ley General de Educación, se llega a inhibir su carácter eventualmente coyuntural y discrecional.

El Estado, en tanto espacio institucional donde se expresan los diferentes actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) y entre cuyas funciones esta la de orientar recursos hacia la realización de un objetivo que se considere de “interés general”, como la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, independientemente de la condición social de la población, etnia o lugar de residencia, tiende en la actualidad a diferir de las políticas públicas clásicas en dos dimensiones básicas: una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo federal y las instancias estatales y locales (la construcción de un nuevo federalismo), y la búsqueda de una nueva relación de cooperación entre gobierno y sociedad civil, tanto en lo que concierne a los recursos como a las capacidades en los procesos de toma de decisiones públicas (participación social).

La teoría neo institucional supone que la educación es un proceso incompleto caracterizado por vacíos de conocimiento y distribuida asimétricamente entre los agentes participantes. Estas dos últimas características dan lugar a una nula participación social en detrimento de un mejor entendimiento y coordinación de decisiones entre los agentes educativos. La falta de información ha dificultado y, en algunos casos, obstruido la evaluación de la calidad de la educación por parte de las autoridades, pero también ha creado resistencias para que otros agentes educativos -destacadamente las asociaciones de profesores-, acepten la evaluación como un insumo relevante de la planeación educativa. La información de calidad, no cabe duda, puede contribuir a mejorar la calidad educativa porque ayuda a frenar conductas y prácticas oportunistas que también influyen en el bajo nivel educativo. En la educación, como en otros servicios sociales públicos, mejorar la calidad y cantidad de información puede ser un factor crucial para que los agentes se involucren, participen y tomen iniciativas en materia de educación, especialmente en el ámbito local y de las comunidades.

Los problemas de información dificultan extraordinariamente la formación de un buen sistema de incentivos. Si no existe compatibilidad de incentivos entre los agentes responsables (proveedores y usuarios) será muy difícil establecer mecanismos eficientes de coordinación y cooperación entre los agentes. Sólo el uso adecuado de información de calidad podría llegar a disminuir tanto el oportunismo de los agentes como el fortalecimiento de la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas.

La información es también el insumo indispensable para contar con una base de datos confiable y disponible para todos los agentes. Una herramienta necesaria para los fines de diagnóstico y planeación del sistema educativo que, no obstante su alto costo, representa, sin duda, una inversión de enormes beneficios. Sin embargo, si dicha información es incompleta y asimétrica, tendrá una influencia decisiva en la conducta y comportamiento de todos los agentes involucrados. Así, las posibilidades de establecer acciones colectivas, coordinar decisiones y tomar elecciones en grupo se vuelve un asunto extraordinariamente complejo.

Por tanto, es importante tener en cuenta que los efectos de la globalización económica en México –sobre todo en la última década del siglo XX y principios del XXI-, han promovido políticas de educación cuyos resultados se reflejan en una nueva forma de división del trabajo entre el Poder Ejecutivo Federal y las unidades políticas estatales que fortalecen a estas en su capacidad de decisión y disposición de recursos materiales y económicos.

La necesaria unidad e integración de la sociedad como un todo por medio de la educación, requiere la formulación de objetivos y estrategias nacionales. Es aquí donde se definen objetivos, metas y estándares, se orientan recursos hacia las jurisdicciones, se concentran, producen y distribuyen saberes, tecnologías pedagógicas y didácticas (textos, materiales con instrucciones, etc.), atribuyendo a cada estado cada vez más responsabilidades y capacidades para orientar recursos y tomar decisiones (designar personal, definir metodologías y diseños pedagógicos, prioridades, tiempos y

estrategias, etc.) en función de sus propias necesidades de acuerdo a su contexto político y sociocultural.

En México se ha estimulado la participación de la sociedad en lo que concierne a la toma de decisiones dentro del sistema de educación básica a pesar de los obstáculos y resistencias de un modelo educativo burocratizado, con orígenes fuertemente centralizados (incluso, a nivel de América Latina). El monopolio de la educación cede gracias al estímulo de los programas compensatorios y el diálogo establecido entre la sociedad y el Estado. Que estimula la participación directa de otros actores colectivos interesados en los planes de educación pública y la consideración de otro tipo de opiniones.

El propósito de estos programas especiales es beneficiar en primer lugar a las escuelas con menos recursos (infraestructura, calidad de los docentes, material didáctico, útiles escolares, etc.). Se trata de reducir desigualdades en la oferta ante la demanda y un aspecto problemático, es definir en qué y dónde se invierte primero. La definición de la prioridad puede venir dictada desde el centro o bien son los propios agentes del sistema escolar quienes participan en la decisión acerca de la inversión. Dar prioridad a aquellos aspectos que tienen que ver con la infraestructura física de los establecimientos escolares: superficie cubierta, espacios administrativos, sanitarios, servicios de calefacción, refrigeración, mobiliario, etc. que tienen que ver directamente con la calidad del contexto de trabajo de docentes y directivos y la toma de decisiones con la sociedad.

El sistema educativo continúa siendo insatisfactorio, a pesar de recientes esfuerzos realizados para mejorar su calidad y equidad. Lograr los objetivos de las reformas depende de la calidad de las instituciones existentes y de la capacidad del sector público, que es el principal proveedor de educación básica y, además, de la interacción con las personas y grupos involucrados en la escuela a escala local y nacional. Sin embargo, persiste la inequidad y la baja calidad de los sistemas. Para superar las deficiencias se requiere mejorar sustantivamente los sistemas de evaluación y

participación de la sociedad civil, e incluso la posibilidad de crear nuevas instituciones que posibiliten el cambio de la conducta conservadora de autoridades, profesores, padres de familia y se refleje en generaciones de estudiantes propositivos.

Un tema controvertido es la conveniencia o no de la participación de los padres de familia en la educación. Se ha criticado que los padres pueden desviar los objetivos nacionales y laicos de la educación hacia fines particulares o de grupos de interés. Pero habría que enfocarla desde una nueva perspectiva que lejos de omitir la presencia de los padres en el proceso educativo, les permita valorar la importancia de su participación en el proceso educativo. Las instituciones educativas en corresponsabilidad con los padres de familia, pueden lograr elevar la eficacia educativa en beneficio del estudiantado. De hecho, la mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte de la administración y supervisión de las escuelas.

Los riesgos existen, entre los más importantes: puede resultar más difícil aplicar políticas de educación en todo el sistema; puede menoscabarse el cumplimiento de objetivos nacionales más amplios; puede aumentar la segregación social si las escuelas se polarizan entre élites académicas. Las escuelas para los hijos de los pobres y los poco instruidos; pueden reducir la equidad si éstas y las instituciones aceptan estudiantes sobre la base de su capacidad de pago y no de sus calificaciones de ingreso y, finalmente, es posible que los padres carezcan actualmente de la información que necesitan para hacer juicios sobre la calidad de la institución educativa.

En el actual proceso de globalización, la acumulación y el uso del conocimiento es más importante para lograr el impulso de la educación, la capacitación y el desarrollo de una infraestructura tecnológica adecuada como factores esenciales que lleven al bienestar de nuestro país y se aproveche el acervo creciente de los conocimientos del mundo. El uso de los recursos disponibles y el presupuesto asignado al desarrollo tecnológico,

pueden lograr mejoras en la productividad en las empresas mexicanas, que ayuden a salir de la crisis actual. El presupuesto deberá ser el catalizador en áreas de acopio y disseminación de información, la introducción inicial de nuevas tecnologías, y el financiamiento en investigación y desarrollo.

Dadas las circunstancias que premian las condiciones materiales, la UNESCO como organización internacional que se ha determinado a emanar políticas educativas en aras de la modernización con miras a un proceso democrático, pluralista, integrador y dinámico, encuentra la discrepancia con la realidad del sector educativo mexicano, un ejemplo de ello son los problemas que enfrenta el sector de ciencia y tecnología, dentro de los más importantes están:

1. La infraestructura tecnológica insuficientemente desarrollada y poco dirigida a apoyar el aumento de la productividad.
2. La metrología y la determinación de estándares son aún insuficientes en nuestro país.
3. Los centros públicos y privados dedicados a la investigación y desarrollo son escasos, y su productividad es insatisfactoria respecto a las necesidades de los sectores productivos.
4. El gasto nacional en ciencia y tecnología es modesto como porción del PIB, y la contribución del sector privado es particularmente reducido.
5. La escolaridad promedio es insuficiente y una población con educación técnica, media y superior pequeña con relación al tamaño del país.

A partir de lo mencionado, entre los aspectos más importantes del quehacer del Estado están:

- Mejorar las reglas de aplicación del presupuesto público en educación,

- Mayor vigilancia en el cumplimiento de los planes y programas de estudio, cuidando su calidad,
- Crear nuevos mecanismos institucionales de certificación de conocimientos,
- Cuidar la evaluación de resultados del desempeño del sistema,
- Redoblar esfuerzos en la vigilancia de la normatividad educativa, especialmente cuando se introducen reformas o nuevas instituciones,
- Crear mecanismos que permitan el cumplimiento de las orientaciones educativas nacionales en términos de valores éticos y sociales,
- Mejorar el diseño de las estructuras de gobernación entre los distintos agentes responsables para mejorar la toma de decisiones, favorecer la coordinación de acciones y mejorar la asignación de recursos, y finalmente pero no menos importante,
- Crear un sólido sistema de información educativa, que permita la generación, procesamiento y difusión de información relevante para la gestión y administración del sistema educativo, para el diagnóstico, prevención y planeación educativas y, para promover y facilitar la participación de los agentes en el proceso de toma de decisiones y las elecciones sociales.

A partir de los anterior, las evaluaciones por parte de los organismos internacionales como la OCDE y UNESCO conformarían una estrategia integral en beneficio de la calidad que se vea reflejada en varios aspectos de la educación en nuestro país, elementos como los que a continuación se mencionan y que conforman lo que se ha denominado *estrategia global de calidad*:¹

- Estrategias curriculares: Formular currículos con objetivos congruentes con las necesidades sociales, así como la elaboración de libros de texto y materiales de apoyo.

¹cfr. Martínez Rizo, Felipe, *La educación básica en México y su calidad: una visión a partir del trabajo del INEE*. Ponencia presentada durante el IV Congreso Nacional de Educación (documentos de discusión). Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2006, pp. 205-251.

- Estrategias relacionadas con los maestros: A partir de la convicción del papel central del magisterio, es necesario utilizar estas evaluaciones para conformar y diseñar programas que eleven el nivel profesional, a través de la formación inicial, actualización, profesionalización y seguimiento, así como las condiciones de trabajo adecuadas.
- Estrategias relacionadas con las escuelas: Llevar a cabo estrategias de mejora en la infraestructura y equipamiento así como en los aspectos organizacionales de las instituciones educativas.
- Estrategias de apoyo por parte de las estructuras intermedias: Desde la zona escolar y los supervisores hasta el gobierno federal, pasando por el nivel estatal. Se deberá revitalizar la supervisión y revisar los programas compensatorios.
- Estrategias de apoyo por parte de la sociedad: A partir de la convicción de que la educación y su calidad son asunto de todos, y no sólo de las autoridades, habrá que fortalecer la participación de los padres de familia, e involucra a los demás sectores de la sociedad en el apoyo de la escuela, en especial a las empresas y los medios masivos de comunicación.

La construcción de un sistema de educación basado en la calidad para beneficio de todos los mexicanos, no consiste simplemente en aplicar recetas conocidas a problemas estándar. Por el contrario, obliga a desplegar el máximo de creatividad, inteligencia y conocimientos para definir y resolver problemas. La educación es un servicio intensivo de trabajo calificado. Una política pública que efectivamente se proponga transformar la realidad en sentido progresivo implica dos procesos inter-

relacionados: producir conocimiento adecuado y concentrar recursos humanos de alta calidad, tanto en los lugares donde se conciben y conducen las intervenciones como en las instancias intermedias (estadales, regionales, etc.) y locales, que es donde éstas alcanzan su máxima concreción (los centros educativos y el aula). Todo lo anterior será determinado por las instituciones que incentivan al actor político para desarrollar y adecuar las políticas permitentes al contexto social económico y político de nuestro país.

Bibliografía

Alonso, P. *El discurso de la equidad en las políticas educativas del Banco Mundial y el Programa de Desarrollo educativo 1995-2000 del Gobierno Mexicano*, Tesis de Maestría, México, UAMCEH, UAT, 2000.

Arroyo, H.L., *Legislación educativa*, Porrúa, México, 1996.

Ayala, E. J., *El sector público de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, 1999 (versión preliminar).

Ayala, E. J., *Instituciones y economía. Una introducción al neo institucionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Banco Mundial, *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento*, Francia, Grupo Especial sobre Educación y sociedad.2003.

Banco Mundial, *La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y Promesas*, Francia, Grupo Especial sobre Educación y sociedad.2003.

Banco Mundial, *World development report. Knowledge for development*, The World Bank, Washington, 1999.

Birch, I., *Law and educational planning*, UNESCO, Institutional for Educational Planning, Paris, 1993.

BANCO MUNDIAL. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington.

BERNSTEIN B. 1986. *Una crítica de la educación compensatoria*. En: *Materiales de sociología crítica*. Madrid: La Piqueta.

Edgardo Boeninger, "El papel del Estado en América Latina" en *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno Efectivo en la época actual*, R. Luders y L. Rubio Coordinadores Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Gobierno Federal de México, *Programa de Desarrollo Educativo 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública, 2001.

Javed, S. B. Y G. Perry, *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, 1998.

Jiménez, G. *Poder, Estado y discurso*, México, UNAM. 1987.

OCDE, *Exámenes de la políticas nacionales de educación*, México, Educación Superior, México, 1997.

OECD, *PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world, Program for International Student Assessment*, Paris, France, November, 2007.

Przerwoski, A., *Sobre el diseño del Estado. Una perspectiva desde la agencia y el principal*, en *El Economista mexicano*, vol. I, núm. 3, abril/junio 1997.

Murillo Torrecilla, Javier, *Las evaluaciones como fuente de información para el diseño de políticas educativas*, ponencia presentada durante el Coloquio Internacional sobre sistemas de evaluación de la educación y políticas públicas. México, Noviembre 2007.

Secretaría de educación Pública, *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, Colección editorial del gobierno del cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Saldivar, H. *Las políticas internacionales para la educación superior. Su impacto*. Tesis doctoral, Tampico, México, 2006.

Sánchez Gutiérrez Arturo, *El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas*, en Perfiles Latinoamericanos, 1993.

Sánchez Vázquez, Rafael, *Derecho y educación*, edit. Porrúa, México, 1998.

UNESCO, *Documento de política para el cambio y desarrollo de la educación superior*, Francia, 1995.

UNESCO. *Educación superior en una sociedad mundializada*, Francia, Sector Educativo, 2003.

UNESCO. *Hacia las sociedades del conocimiento* (Informe mundial), 2005.

Robert J. Barro, *Education and economic growth*, OCDE, 2007.

HEMEROGRAFÍA

* Muñoz García, Humberto, "Universidades en estado de excepción". Suplemento *CAMPUS MILENIO*, año 1, núm. 59, 27 de noviembre de 2003.

* Medina Viedas, Jorge, "El rezago educativo es una deuda moral de todos". Suplemento *CAMPUS MILENIO*, año 2, núm. 84, 10 de junio de 2004.