

Política y legislación educativa

Módulo tercero (integración)

LCE 731

Objetivo general

El alumno analizará las bases constitucionales del derecho a la educación, la libertad de enseñanza y las políticas educativas en el marco que proporciona la legislación de nuestro país y las actuales políticas de desarrollo educativo.

Mtra. Yahali David Bueno

4. La participación en el ámbito educación

El término *participación* suele concitar fuertes adhesiones. En general, todos los discursos invocan a la participación como la garantía de éxito de un proceso de reforma educativa.

En los últimos años, los documentos producidos por los organismos internacionales suelen proponer la creación de instancias de participación de las familias en la gestión y el control de las escuelas como uno de los caminos que garantizarían la mejora en la calidad de la educación. Aunque con menor énfasis, suelen también destacar la importancia de que los maestros y sus organizaciones participen en los procesos de reforma.

Desde los sindicatos de educadores, la participación suele ser invocada como el único camino legítimo para la introducción de cambios en los sistemas educativos, entendiendo además por participación no sólo la consulta sino la capacidad de decisión sobre las políticas. La demanda suele incluir, además, la participación del resto de las organizaciones y grupos sociales. En ese sentido, sólo sería legítima una reforma educativa que hubiese sido diseñada y acordada por el conjunto de las organizaciones sociales. La consigna es algo así como "no hay reforma educativa sin la participación de todos los actores en la toma de decisiones".

La participación es necesaria, en primer término, porque la educación es cuestión de todos. Los sistemas educativos desempeñan un papel central tanto en la conservación como en el cambio y la innovación social. Por tanto, la transformación de los sistemas educativos requiere del compromiso de todos los actores con las políticas educativas. De lo contrario, ellas sufren bloqueos en la instrumentación, al tiempo que se desaprovecha infinidad de recursos y potencialidades existentes en la sociedad. Es necesario, pues, realizar todos los esfuerzos por construir múltiples consensos y soportes en torno a la política educativa, en todos los niveles del sistema educativo y de la sociedad.

En segundo término, la participación es necesaria porque el gestor educativo, aun desde su posición privilegiada para una visión de conjunto del sistema, también tiene una visión parcial, muchas veces alejada de los problemas y situaciones cotidianas. Necesita "ver" desde otros lugares y actores, recuperar el saber que otros actores tienen. El aporte de los actores que están más cerca del

terreno siempre ayuda a comprender mejor los problemas, a ampliar la visión sobre los fines y objetivos a perseguir, a prever obstáculos y errores, a mejorar la implementación de las políticas.

Ayuda, finalmente, a ser sensible a las necesidades y demandas que la población tiene hacia el sistema educativo.

Finalmente, en tercer término, la participación es necesaria porque el sistema educativo debe ser escuela de democracia y participación ciudadana. Sólo abriendo espacios de participación puede el sistema educativo cumplir con esa parte esencial de su función social.

Pero, además de necesaria, la participación en la gestión es algo complejo y difícil de lograr. Por lo general, los discursos sobre ella quedan en un nivel declarativo, sin incursionar en su complejidad política y práctica. En este sentido, más allá de las buenas intenciones, es necesario afirmar con énfasis que la participación no es la panacea que permitirá resolver los problemas sino una construcción difícil, compleja y necesariamente modesta.

Cuatro grandes niveles o áreas de participación:

- en la definición e instrumentación de las políticas educativas,
- en la construcción de redes y espacios de encuentro e intercambio al interior del sistema educativo,
- en la construcción de múltiples puntos de contacto entre la sociedad y el sistema educativo y,
- en la participación de las familias en la gestión de las escuelas

Se encuentra cierta complejidad de generar participación pues se requieren afirmaciones referidas a la necesidad de consensos nacionales o que involucren a todas las organizaciones sociales, en torno a la política educativa a desarrollar.

La educación es un hecho complejo. Involucra valores, concepciones sociales, recursos e intereses múltiples. Por tanto, el presupuesto más razonable a asumir es que lo normal será que los consensos no se logren y que la mayor parte de las veces las políticas educativas se lleven adelante sin consenso total.

Presuponer como posible un consenso de todos los sectores sociales y políticos, y plantearlo como condición de legitimidad de la

política educativa, implica desconocer la complejidad de las relaciones entre educación y política.

En primer término, debe tenerse en cuenta que no necesariamente todos los actores priorizarán el objetivo de construir consensos por encima de sus propios intereses y visiones particulares. Es un hecho que, muchas veces, los grupos sociales -sectores empresariales, sindicatos de educadores, cierto tipo de organizaciones sociales, etc.- operan más con una lógica de confrontación política contra el gobierno de turno -según su afinidad o discrepancia con él-, a partir de una postura que, aunque no sea explícita, puede resumirse en la frase "con este gobierno no se puede acordar una reforma porque sería avalarlo o darle crédito.

En el interior de los sindicatos de educadores -que, por lo general, están entre los principales actores colectivos con una importante cuota de poder- suele plantearse la contradicción entre una lógica de tipo partidario de ciertos grupos y una lógica de profesionales de la educación en otros. Esta es una contradicción que bloquea la posibilidad de participación constructiva en un proceso de discusión de reformas educativas, ya que normalmente el sindicato priorizará el mantenimiento de su propia unidad interna, por lo que sus posibilidades de participar en un acuerdo más amplio se reducirán al mínimo común denominador de las posturas internas, que necesariamente, como lo dice su nombre, será mínimo.

Otro aspecto a considerar es que los sindicatos -normal y racionalmente operan con una lógica corporativa de defensa de sus legítimos intereses como trabajadores. El problema es que no siempre los intereses de los funcionarios coinciden con el objetivo central del sistema educativo, que es educar a los niños y jóvenes de la mejor manera posible. Muchas veces se plantean contradicciones entre los derechos de los funcionarios y los intereses de los alumnos. Por ejemplo, en relación con la elección de los cargos; los sindicatos suelen privilegiar el derecho del docente a elegir los mejores puestos de trabajo. El resultado suele ser que los alumnos provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos son atendidos por los docentes menos experimentados y calificados. Otro ejemplo típico es el relativo a la determinación de las cargas horarias en el currículo.

Muchas veces, las decisiones se toman más en función de mantener las horas de los profesores existentes para las distintas

especialidades, que de la relevancia de ciertas asignaturas para la formación de los educandos.

En el ámbito de los partidos políticos, lo normal sería que aquellos que no participan del gobierno antepongan su perfil opositor, evitando apoyar políticas que, de ser exitosas, constituirían un rédito para el partido de gobierno. Simultáneamente, tampoco están exentos de esta lógica los propios administradores, que normalmente están sometidos a diversos tipos de presiones y compromisos con los grupos políticos a los cuales responden. Muchas veces, las decisiones se toman más en función de otorgar ciertos favores o de un cálculo sobre el costo/beneficio que, en términos electorales, puedan tener las medidas de política educativa. Los partidos de gobierno, por lo general, buscarán mostrar los avances educativos como logros de su gestión. Muchas veces no estarán dispuestos a invertir en la construcción de instancias de consulta, negociación o búsqueda de consensos, porque ello implica tiempos prolongados que no se condicen con los tiempos político-electorales y con los períodos que dura una administración.

Finalmente, es preciso señalar que, en un mundo culturalmente cada vez más diferenciado y complejo, los actores y sus visiones del mundo -y por tanto sus legítimas expectativas respecto de la educación- son difícilmente conciliables.

Cuando se invoca el consenso de todos los actores sociales debe recordarse que dicha categoría está integrada por una amplísima y heterogénea diversidad de organizaciones: iglesias, sectas religiosas de todo tipo, grupos con visiones políticas, clubes de acción social, minorías étnicas, sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales, grupos con identidades sexuales diferentes, organizaciones de trabajadores informales, etc., etc.

Cada grupo tiene un conjunto de valores particulares que desea ver reflejado en el currículo y una visión parcializada del sistema educativo de acuerdo con el recorte de la realidad al que se tiene acceso.

Todo lo dicho hasta aquí no implica que no deba invertirse tiempo y esfuerzo en intentar construir consensos amplios en torno a los lineamientos básicos de la política educativa, sino que lo normal, en la mayoría de los casos, será que ello no sea en absoluto una tarea

sencilla; que los resultados esperados deban ser más bien modestos; que siempre exista tensión entre acuerdos alcanzados y conflictos que persisten sin resolverse; y que, en muchas coyunturas, sencillamente no existirán las condiciones para que un "gran acuerdo nacional" -o provincial- fructifique.

En todo caso, interesa destacar la importancia de desarrollar experiencias múltiples de participación y consulta en torno a diferentes niveles, de acuerdo con las posibilidades reales de dar pasos concertados.

Para ello, la construcción de espacios que hagan posible la concertación es importante. Ejemplos de este tipo de espacios pueden ser los siguientes:

- La constitución de un grupo asesor, o de seguimiento, en torno a la evaluación nacional o regional de aprendizajes, en el que participen representantes de diversos sectores con el fin de acordar, por ejemplo, cuáles deben ser los conocimientos y competencias exigibles a todos los alumnos que terminan un nivel de estudios y que, por tanto, deben ser objetos principales de la evaluación.
- La realización de un encuentro o de foros de trabajo con los distintos actores, nacionales o locales, para discutir las definiciones técnicas comunes; por ejemplo, las referidas al concepto mismo de vida escolar, la recuperación de innovaciones, el seguimiento de proyectos, etcétera

También hay que crear algunas condiciones para la viabilidad de la participación como: que exista un conjunto de actitudes de respeto y reconocimiento mutuo de legitimidad por parte de todos los actores.

Cada uno de los actores debe partir de la aceptación de que la otra parte tiene derecho a una postura diferente y que ella deriva de una visión distinta de la realidad, pero que su objetivo último es aportar al mejoramiento de la educación de todos. Es necesario asumir la actitud de que el otro tiene buena voluntad, aunque pueda estar equivocado; y, no menos importante, dejar un espacio de duda para asumir que a veces también puede ser uno el equivocado. Si se parte de la premisa de que el objetivo de la otra parte es destruir la educación, o al gobierno, difícilmente pueda iniciarse algún proceso de concertación.

En segundo lugar, es imprescindible una actitud de apertura, escucha y negociación de quien detenta la autoridad. Debe asumir que su visión de la realidad es parcial y que los aportes de otros pueden enriquecerla. Debe tener capacidad para comprender y articular distintos aportes y miradas sobre la realidad en una visión incluyente que permita el compromiso de los distintos actores. Debe poseer creatividad para la construcción de visiones o soluciones que conciten apoyo y en las que las distintas partes se sientan representadas o, al menos, cuyos puntos de vista hayan sido tenidos en cuenta aunque sea parcialmente.

Finalmente, quien está en roles de conducción debe poseer solvencia de técnica suficiente, a los efectos de contar con legitimidad a la hora de convocar a la participación.

En tercer lugar, *es necesaria una actitud de respeto a las normas y reglas de juego que rigen el gobierno del sistema educativo y a la legitimidad de la autoridad constitucionalmente establecida*. Ello implica, para quienes no son gobierno, la capacidad para aportar a sabiendas de que la última palabra le corresponde a quien tiene el mandato constitucional o legal para conducir la educación pública.

Generalmente se hace una distinción de tres niveles de participación: informativa (ser informado de lo que se está haciendo), consultiva (ser informado y poder emitir opinión sobre lo que se está haciendo) y decisoria (tener la posibilidad real de tomar decisiones). En muchos casos, se considera participación real únicamente a la participación decisoria y de esta manera, se desconoce el ordenamiento normativo vigente y se construye una utopía que impide valorar y aprovechar otros espacios de participación más modestos pero posibles. Si se juega al "todo o nada" o "acordamos todo o no se negocia nada", es imposible construir concertación.

La regla de oro de la participación en todo tipo de instituciones es que, si bien el consenso es lo deseable, no se debe presuponer nunca que se logrará tomar una decisión por consenso. Por tanto, debe estar siempre previsto un mecanismo de toma de decisiones.

En el caso de las decisiones relativas a la política educativa, tales mecanismos son los previstos en el ordenamiento constitucional y legal (que, en caso de considerarse necesario, se deberá intentar modificar).

Finalmente, en cuarto término, es fundamental que todo espacio de participación tenga un encuadre claro. Esto significa que se explicita qué es lo que está decidido y por tanto no sujeto a negociación; qué es lo que sí está siendo sometido a discusión, consulta o negociación; y qué tipo de participación se está ofreciendo.

Es decir, si la finalidad del espacio es tomar algún tipo de decisión, o simplemente emitir opiniones o asesoramientos, producir un informe escrito, etcétera.

De todos modos, nunca hay garantías de éxito. La convocatoria a una instancia de participación no garantiza la productividad de dicha instancia. Ella depende de las coyunturas específicas, del juego de confianzas y recelos mutuos, del grado en que todos los actores realmente privilegian una lógica de construcción y acuerdo por sobre las lógicas particularistas y de la capacidad para tolerar la frustración y para valorar los acuerdos que sea posible alcanzar, aunque sean modestos.

Sensibilizar más al sistema educativo hacia las demandas del mundo exterior, como capitalizar para la acción educativa multiplicidad de recursos de todo tipo que existen a su alrededor, es una tarea sobre la que hay que trabajar.

Normalmente, existe en la sociedad una gran cantidad de instituciones culturales y organizaciones de tipo social que poseen cierto saber-hacer especializado en determinada área. Por ejemplo, en brindar servicios de recreación, en temáticas relacionadas con el cuidado del medio ambiente, en asesoramiento legal para las familias, en derechos humanos, clubes deportivos, etc. Estas instituciones suelen "saber-hacer" ciertas cosas, pero por lo general tienen escasa cobertura, pues carecen de medios económicos para hacer llegar sus servicios a un espectro importante de la población, en particular a sectores más desfavorecidos.

Simultáneamente, el sistema educativo por lo general tiene un público "cautivo" -dado que la asistencia a él es obligatoria-, la posibilidad de una amplia cobertura poblacional y ciertos recursos, pero carece del saber-hacer especializado en muchos temas. Ante las demandas de la sociedad y de las familias en torno a nuevos temas, saberes y servicios, los sistemas educativos suelen proceder

mediante la institucionalización de nuevas funciones, creando cuerpos burocráticos que a la larga terminan siendo inoperantes.

Durante la última década, en el continente americano se han iniciado múltiples experiencias dirigidas a involucrar a las familias de los alumnos en la gestión de las escuelas.

Otro enfoque a considerar radica en la visión desprofesionalizante de la docencia. El docente es visto más como un empleado a controlar e incentivar mediante premios y castigos que como un profesional dedicado a una labor compleja como la enseñanza.

Supone asimilar la enseñanza a otro tipo de actividades de servicio más simples, donde es razonable suponer que el control del público tendrá un efecto inmediato sobre la calidad del servicio.

En educación, en cambio, probablemente no sea suficiente que los padres puedan retirar a sus hijos de una escuela para que esta mejore su capacidad de enseñar; sencillamente porque se trata de una actividad muy compleja que no depende únicamente del esfuerzo y la buena voluntad de directivos y docentes. Es necesario crear y actualizar capacidad profesional, cosa que el mero control externo no hace.

Otro problema es que *se desconoce la heterogeneidad cultural de la población*. Para evaluar y controlar la gestión de un centro educativo en sus aspectos principales -sin limitarse a los superficiales y visibles como la asiduidad y puntualidad-, es necesario ser portador de conocimiento. Los padres con educación superior en cierta medida podrán hacerlo. Los padres que no han estudiado más allá de la escuela primaria tendrán enormes dificultades. Al respecto resulta ilustrativo que en las encuestas de opinión siempre los padres de niveles educativos más altos son los más críticos hacia las instituciones de enseñanza, aun cuando sus hijos asisten a los establecimientos en los que se aprende más.

Ello se debe, simplemente, a que dichas familias poseen estándares de exigencia más altos que aquellas que han tenido una escolaridad limitada y que, por lo tanto, carecen de elementos de juicio para evaluar.

4.1 Principios

Para la participación los principios que se pueden considerar como rectores son:

- En contextos socialmente desfavorecidos, muchas veces la escuela deberá desarrollar una labor de extensión cultural hacia la comunidad promoviendo, por ejemplo, el contacto con la lectura, la realización de charlas de educación para la salud, etcétera.
- La escuela debe posicionarse en una actitud de respeto y valoración de las familias y su cultura. Sólo desde esta actitud es posible construir el apoyo de las familias a la labor de la escuela y mejorar los aprendizajes de los niños. Además, los padres son adultos. Esto implica que la escuela debe evitar el riesgo común de dirigirse a ellos como si no lo fueran, convocándolos principalmente para "rezongarlos".
- Es necesario invertir tiempo en desarrollar estrategias significativas de comunicación con las familias, principalmente en torno a las actividades concretas que los niños están desarrollando y a los modos en que las familias pueden acompañar y reforzar dichas actividades desde el hogar. Normalmente, las familias siempre desean saber lo que está pasando con sus hijos; y, si no lo manifiestan, es preciso crear ese deseo.
- La escuela debe abrir sus puertas para que los padres "entren y vean" a través de clases abiertas, exposiciones o simplemente la posibilidad de recorrer la escuela un día normal. Este tipo de actividades suele ser común en el nivel preescolar, pero rápidamente desaparece a partir de la primaria.

Inclusión/Exclusión

4.2 Órganos

Hablemos de tres de los órganos más importantes en educación:

1. Órganos consultivos:

Forman parte de éstos órganos algunos de los empleados de tiempo completo del Centro Educativo, son empleados de staff.

Sus funciones principales: asesorar, realizar estudios e informes, dar información con carácter preceptivo en ciertas cuestiones, fomentar el conocimiento de los problemas y necesidades, estimular la participación de los diferentes sectores de la organización, servir de cauce a las aspiraciones de los miembros de la organización y proyectar las planificaciones y programaciones necesarias.

En la administración educativa hay órganos consultivos a nivel central, regional o de distrito.

2. Órganos colegiados

Se constituyen para facilitar la dirección de un centro educativo. Sus integrantes, generalmente son, todos los representantes de la comunidad educativa: directores, profesores, padres, alumnos, personal administrativo.

3. Órganos unipersonales

Dentro de la estructura organizativa de un centro educativo y para facilitar su gobierno, se constituyen los órganos unipersonales que están orientados a una sola persona.

Son: la dirección, la jefatura de estudio, la vicerrectoría, etc, según las características, niveles y capacidad de cada centro educativo.

4.3 Contenido del derecho

Derecho Público. Conjunto de normas jurídicas que regulan la organización del Estado y las relaciones que se dan entre éste y los sujetos particulares

Derecho Privado. Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre las personas particulares—sean colectivas o individuales—, y de estos con el Estado, cuando éste actúa como persona particular.

Diferencias

- El Derecho Público contiene *normas de organización de la sociedad*. El Derecho Privado *normas de conducta de los individuos*.
- El Derecho Público está *dirigido al Estado*. El Derecho Privado está *dirigido al individuo*.
- Si se persigue *el interés del Estado* estamos en el campo del Derecho Público. Si se persigue *el interés del individuo* estamos en el campo del Derecho Privado.
- El Derecho Público es *irrenunciable*. En el Derecho Privado los individuos *pueden o no ejercitar sus facultades* que les otorgan las leyes.
- El Derecho Público es *imperativo*. Mientras que el Derecho Privado campea el principio de la *autonomía de la voluntad*.
- En el Derecho Público se hace todo lo que dice la ley, *no lo que no prohíbe*. En el Derecho Privado el individuo está facultado todo aquello que la ley *no lo prohíbe* expresamente.

Derecho Objetivo. *Conjunto de leyes aplicables a las personas y que forman el ordenamiento jurídico vigente.*

Derecho Subjetivo. *Facultad o poder reconocido a una persona por la ley vigente y que le permite realizar o no ciertos actos. Por ejemplo el derecho a la propiedad, le permite utilizar una cosa en su provecho.*

Derecho Natural. *Conjunto de reglas ideales, eternas e inmutables que se anhela ver transformadas en leyes positivas.*

Derecho Positivo. *Conjunto de norma jurídicas, escritas o no, vigentes en un Estado.*

Derecho y Moral

La Moral se refiere a los actos de fuero interno. El Derecho se aplica a la manifestación del fuero externo.

Las diferencias son:

- El Derecho proviene de la voluntad social y constituye un ordenamiento jurídico imperativo. La moral proviene de la conciencia humana.
- El Derecho es coercible, la moral, no.
- Las normas jurídicas son bilaterales (alteridad = existe el otro), exteriores, coercibles y heterónomas (relación entre dos personas).
- Las normas morales son unilaterales, autónomas (fuero interno), e incoercibles.

Contenido de la división del Derecho

D E R E C H O	PUBLICO	INTERNO	DERECHO ADMINISTRATIVO DERECHO COMUNITARIO DE NACIONALIDADES DERECHO CONSTITUCIONAL DERECHO DE FAMILIA Y DEL MENOR DERECHO DEL TRABAJO DERECHO FINANCIERO. DERECHO MUNICIPAL. DERECHO PENAL DERECHO PROCESAL DERECHO TRIBUTARIO
		EXTERNO	DERECHO COMUNITARIO ESTATAL DERECHO ECOLÓGICO. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
	PRIVADO	INTERNO	DERECHO AGRARIO DERECHO CIVIL DERECHO COMERCIAL DERECHO EMPRESARIAL (CORPORATIVO, EU) DERECHO MINERO
		EXTERNO	DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DERECHO DE INTERNET.

4.4 La autonomía universitaria

De acuerdo con el documento: La Autonomía Universitaria, escrita por Javier Barros Sierra cuando era rector de la UNMA, la Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos, todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la Ley Orgánica.

Ha de respetarse esa autodeterminación de la Universidad; los problemas académicos, administrativos y políticos internos deben ser resueltos exclusivamente, por los universitarios.

En ningún caso es admisible la intervención de agentes exteriores y, por otra parte, el cabal ejercicio de la autonomía requiere el respeto a los recintos universitarios; pero, diversamente, aunque los universitarios, como ciudadanos, pueden ejercer sus derechos constitucionales, la Universidad, en cuanto Institución, no puede participar en política militante, partidista o de grupo, aun cuando en su seno se discutan libremente las doctrinas, opiniones e idearios en que se apoyan tales actividades; ni pretende que su autonomía equivalga a una sustracción a las leyes de observancia común ni, en particular, a la impunidad de los actos delictuosos cometidos por universitarios, dentro o fuera de sus recintos.

Hay violación de la autonomía cuando el Estado, por cualquier medio, coarta la independencia académica de la Universidad o impide que ella se rija internamente; pero también existe cuando una corporación privada, un partido político, un grupo y, en general, cualquier entidad o fuerza externa interviene en la vida de la Universidad, sea alterándola, dificultando el cumplimiento de sus tareas o limitando de un modo o de otro las libertades que la sustentan.

Ley orgánica de la UNAM

Artículo 1: La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

Dentro del artículo 2 se señala que puede organizarse como mejor lo estime e impartir su enseñanza y desarrollar investigación con absoluta libertad de cátedra.

Artículo 8: El consejo universitario tendrá las sig. Facultades:

- I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

4.5 Los grupos sociales y las políticas educativas

a) Aumento de recursos: Entre 1988 y 1993 los recursos destinados a la educación se incrementaron en 78.4%. En 1992, con la firma del *Acuerdo Nacional*, se estableció que «la expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años» y los gobiernos federal y estatales adquirieron el compromiso de «continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación». En 1991 el gasto educativo representó el 4.5% del PIB y en 1993 el 5.7%

b) Reformulación de los contenidos y materiales de estudio. En 1992, los planes y programas de estudio vigentes tenían casi 20 años de haber entrado en vigor y en ese lapso sólo habían sufrido reformas menores y mostraban deficiencias. Era preciso, entonces, definir lo que en el mundo de hoy y ante los retos por venir, constituye una educación básica de calidad.

Un amplio consenso aconsejaba concentrar el plan de estudios de la educación primaria en los conocimientos verdaderamente esenciales.

c) Reorganización del sistema educativo: Federalización educativa

En el marco del *Acuerdo Nacional* y con el objetivo de impulsar una descentralización del sistema educativo, los gobiernos estatales asumieron la dirección de los establecimientos educativos que brindan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros.

El gobierno federal, por su parte, traspasó a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados para su operación. Al mismo tiempo el gobierno federal se comprometió a transferir recursos suficientes y crecientes para que cada gobierno estatal esté en posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo con calidad y con la cobertura necesaria.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, permanece con las funciones normativas del sistema educativo: evaluación, contenidos, materiales, calendario escolar, criterios de evaluación de alumnos, etcétera, y con programas especiales, como los desplegados para abatir el rezago educativo.

Participación social

De acuerdo con lo establecido en el *Acuerdo*, en 1993 se crearon las figuras de Consejos de Participación Social, a nivel nacional, estatal, municipal y escolar. Estos consejos, de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Educación, estarán integrados por representantes de la sociedad y del sistema educativo.

Otras medidas

Como parte de la reorganización del sistema educativo se impulsó la «basificación» de trabajadores.

Se encontró que existían 530 mil plazas provisionales o interinas, ante lo cual se impulsó un programa para conocer la situación de los trabajadores titulares que no ocupan sus plazas para integrar un banco de plazas.

d) Revaloración de la función docente.

Uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

La revaloración comprende seis aspectos: la formación del maestro y su actualización, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

El *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* estableció que para la formación profesional inicial «se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria». Asimismo, «habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos. Con ello se orientará a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase».

e) Programas preventivos, compensatorios y remediales.

Con la finalidad de ampliar la cobertura educativa mediante varias opciones, como implantar el servicio en localidades que carecen de él, encauzar la demanda hacia comunidades que tienen escuela, apoyar el desarrollo de cursos comunitarios o establecer nuevos modelos; y con el propósito de abatir la deserción y reprobación en primaria la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con otras dependencias del gobierno federal, ha impulsado diversos proyectos y programas.

A través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se han impulsado desde 1971 los cursos comunitarios para comunidades no indígenas menores de cien habitantes y que no cuentan con escuela.

A partir de 1991 se inició el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y poco después entró en operación el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB). Estos programas se aplican en las entidades federativas con los índices de rezago educativo más altos.

Existen otros proyectos y programas como el Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), el Programa de Escuelas en Solidaridad, el Programa de Atención Escolar a Niños Refugiados, el Programa de Atención Preventiva y Compensatoria, el Programa de Atención Preventiva y Remedial, el Proyecto de Recuperación de Niños con Atraso Escolar, el Servicio Escolarizado de Primaria, los Proyectos de Compensación para el Arraigo del

Maestro en el Medio Rural y del Maestro Indígena, el Programa de Financiamiento Rural y el Programa Niños en Solidaridad.

Educación media superior y superior

a) Educación media superior.

Los planes y programas de estudio de los bachilleratos tecnológicos dependientes de la Secretaría de Educación Pública fueron reestructurados. En la educación profesional media se revisaron los programas educativos y se crearon nuevas carreras.

b) Actualización de maestros.

En 1992, en el marco del *Acuerdo Nacional*, se llevó a cabo el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM) y en 1993 el Programa de Actualización del Maestro (PAM).

El PEAM fue una medida que anticipó los cambios curriculares de la educación básica de 1993, con el objetivo de fortalecer los conocimientos de los maestros y propiciar las condiciones de la actualización permanente. Con este programa, se realizaron cursos para que se conocieran el nuevo programa de educación preescolar, los materiales del Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos para 1992-1993 y el plan de estudios del primer grado de educación secundaria para el ciclo escolar 1992-1993.

c) Educación superior

La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) creó seis comisiones con representación paritaria de instituciones y funcionarios con el fin de llegar a acuerdos y lineamientos generales de acción, objetivos, políticas y prioridades en cuanto a la evaluación de la educación superior; el fomento de la educación abierta; la vinculación con el aparato productivo; la evaluación y promoción de la calidad de la investigación científica, tecnológica y humanística; y el postgrado.

En lo que respecta a la evaluación de la educación superior se dieron importantes avances. Se han realizado evaluaciones internas en cada institución; se han evaluado proyectos de desarrollo institucional a través de comités de pares; y se desarrollaron y aplicaron con carácter experimental dos exámenes a estudiantes y egresados, el nacional indicativo previo a la licenciatura y el general de calidad profesional en cuatro carreras.

Las instancias coordinadoras de la educación superior acordaron definir diez puntos prioritarios para la modernización de las instituciones: actualización curricular; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa; definición de una identidad interinstitucional; actualización de la infraestructura académica; reordenación de la administración y de la normatividad; sistema institucional de información; diversificación de las fuentes de financiamiento; y vinculación de la universidad pública con el sector productivo.

En 1993 se calculaba que todas las universidades públicas habían actualizado en promedio el 50% de sus planes de estudio y algunas de ellas hasta el 100%.

En cuanto a los profesores, las universidades han reforzado sus programas de formación y de investigación mediante cursos de actualización disciplinaria, de orientación pedagógica y didáctica. Se ha impulsado que el personal académico curse el postgrado y se han desarrollado programas interinstitucionales de formación docente. En todas las universidades públicas existen comisiones dictaminadoras para evaluar el trabajo de los profesores y considerar su promoción y sus estímulos. Se crearon los programas de Becas al Desempeño Académico y de Carrera Docente del Personal Académico para otorgar reconocimientos y estímulos económicos al personal de tiempo completo que se dedica principalmente a la enseñanza. También se creó el Programa Nacional de Superación del Personal Académico con el objetivo de elevar la calidad de los maestros y aumentar en cinco años el número de profesores e investigadores con postgrado.

Bibliografía

Arroyo Herrera, Juan Francisco. (2005) Legislación educativa comentada. Porrúa

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa

Ley General de Población. SEP

Guillermo Campos et al (2007) Política social, educación y salud en México. Escuela de Trabajo Social